



Aalto-yliopisto  
Insinöörیتieteiden  
korkeakoulu

## Keskusta-alueen kehittämishanke prosessina kunnan näkökulmasta

Aalto-yliopiston insinöörیتieteiden korkeakoulun  
maankäyttötieteiden laitoksella tehty diplomityö

Espoo, marraskuun 13, 2012

Tekniikan kandidaatti Ville Inkeri

Valvoja: Professori Seppo Junnila

Ohjaaja: Diplomi-insinööri Hannu Ridell

Aalto-yliopisto  
Insinöörیتieteiden korkeakoulu  
Maankäyttötieteiden kirjasto

## Alkusanat

*“Matkalle on hyvä olla tiedossa loppu, mutta se on se matka, joka merkitsee lopulta”* – Ernest Hemingway

Diplomityön valmistuessa, tuo Hemingwayn idea loppuun pääsemisestä tai päämäärän saavuttamisesta tuntuu jopa matkaa tärkeämmältä. Mutta, kun hetkeksi pysähdyn miettimään omaa matkaani, alan ymmärtää Hemingwayn näkökantaa. Diplomityö saattaa unohtua niin omaani kuin osaston kirjahyllyyn, mutta tätä matkaa en tule koskaan unohtamaan.

Haluan kiittää ohjaajaani Hannu Ridelliä sekä Newsec Valuation Oy:tä saamastani mahdollisuudesta tehdä tutkimusta näin mielenkiintoisesta aiheesta. Erityisesti haluan kiittää Hannua saamistani mielipiteistä ja tuesta tutkimuksen aikana. Iso kiitos kuuluu myös Mikkelin, Hyvinkään ja Vantaan kaupungin edustajille, jotka mahdollistivat tutkimuksen tekemisen jakamalla tietoa ja kokemuksiaan. Kiitos myös työn valvojalle Seppu Junnilalle, jolta sain arvokkaita huomioita ja ohjeita.

Viimeiseksi haluan kiittää ihmisistä tärkeimpiä - ystäviä ja perhettä. Saan olla onnellinen upeista ihmisistä lähellä, jotka osaavat iloita rinnalla ja tukea tarvittaessa. Ennen kaikkea äiti, isä ja sisareni Viivi - kiitos! Ilman teidän tukeanne matkani olisi jäänyt kesken. Suurin kiitos tästä päämäärän saavuttamisesta kuuluu rakkaalle avopuolisolleni Marialle. Hänen takiaan olen tässä ja pääsemme juhlimaan. Ennen kaikkea hänen takiaan tätä matkaa en tule koskaan unohtamaan.

AALTO-YLIOPISTO INSINÖÖRITIEDEIDEN KORKEAKOULU PL 11000, 00076 AALTO <a href="http://www.aalto.fi">http://www.aalto.fi</a>		DIPLOMITYÖN TIIVISTELMÄ	
Tekijä: Ville Inkeri			
Työn nimi: Keskusta-alueen kehittämishanke prosessina kunnan näkökulmasta			
Korkeakoulu: Insinööritieteiden korkeakoulu			
Laitos: Maankäyttötieteiden laitos			
Professuuri: Kiinteistöliiketoiminta		Koodi: Maa-20	
Työn valvoja: Professori Seppo Junnila			
Työn ohjaaja(t): Hannu Ridell			
<p>Tiivistelmä:</p> <p>Suomalaisten kaupunkien keskusta-alueita on viime aikoina alettu kehittämään aktiivisesti. Kehittämisen tuloksena keskustan kaupunkirakenne on saattanut muuttua. Vaikka suomalaisissa keskustoissa on tapahtunut ja tulee tapahtumaan huomattavia kehittämishankkeita, ei hankkeiden prosessia ole tutkittu. Diplomityön tarkoitus on vastata kysymykseen, mitkä ovat keskusta-alueen kehittämishankkeen päävaiheet, kesto ja pääkohdat. Lisäksi pyritään luomaan periaatteet hankkeen taloudelliselle mallintamiselle.</p> <p>Tutkimus pohjautuu pääasiassa aluekehittämisen kirjallisuuteen, ottamalla huomioon suomalaisen lainsäädännöllisen ympäristön. Vastauksia on haettu laadullisella tutkimuksella, jossa on tutkittu kolmea keskusta-alueen kehittämishanketta Suomessa. Tutkittavat keskustat ovat Hyvinkää, Mikkeli ja Tikkurila. Tutkimusaineistona on käytetty kaavaselostuksia ja -dokumentteja sekä kuntien keskeisten henkilöiden haastatteluja.</p> <p>Aineiston perusteella prosessi on jaettu kuuteen vaiheeseen. Vaiheet on ryhmiteltävissä kahteen osaan, joista ensimmäinen on suunnitteluosa ja jälkimmäinen on rakentamisosa. Talouden mallintamisessa hankkeen tulot ja menot on yhdistetty työssä eroteltuihin vaiheisiin, jolloin pystytään estimoimaan ajan vaikutusta hankkeen talouteen. Merkittävimpiä havaintoja vaiheiden pääkohdista ovat avoimen ja osallistavan suunnitteluprosessin positiivinen vaikutus hankkeen lopputulokseen ja kuntalaisten suhtautumiseen muutosta kohtaan.</p> <p>Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että vaikka jokainen kehittämishanke on prosessina omanlaisensa, löytyy prosesseista tiettyjä yhtäläisyyksiä vaiheiden ja niiden keston osalta. Nyt tuotettua mallia vaiheistetusta prosessista voidaan käyttää alustavana lähtökohtana mietittäessä ja hahmoteltaessa keskusta-alueen kehittämistä. Malli voi helpottaa hankkeen ja hankkeen talouden suunnittelua ja hallintaa.</p>			
Päivämäärä: 13.11.2012		Kieli: Suomi	
		Sivumäärä: 68	
Avainsanat: aluekehitys, kaupunkisuunnittelu, suunnitteluprosessi			



AALTO UNIVERSITY SCHOOL OF ENGINEERING PO Box 11000, FI-00076 AALTO <a href="http://www.aalto.fi">http://www.aalto.fi</a>		ABSTRACT OF THE MASTER'S THESIS	
Author: Ville Inkeri			
Title: City center development as a process from municipality's perspective			
School: School of Engineering			
Department: Department of Real Estate, Planning and Geoinformatics			
Professorship: Real Estate Business		Code: Maa-20	
Supervisor: Professor Seppo Junnila			
Instructor(s): Hannu Ridell			
<p>Abstract:</p> <p>Recently city centers in Finland have faced active development. As a result of the development, the whole urban structure on the center might have changed. Even though there has occurred structural changes and more will occur in Finnish city centers, the process have not been studied. The aim of this thesis is to answer the question what are the main phases, the length and content of phases in the process. Furthermore, principles for economical modeling of the process are created.</p> <p>Research is based on the literature of urban development and the Finnish legislation. Answers are searched by applying qualitative research methods. Three cases of structural changes in Finnish city centers have been explored. Example cases were the centers of Hyvinkää, Mikkeli and Tikkurila. Research material included city plan documents and explanations, which have been filled in by interviewing the key persons from municipality organization.</p> <p>Based on the material the process has been divided into six phases. The phases can be grouped in two sections, first is the planning section which is followed by the construction section. Economical modeling is done by connecting the incomes and expenditures to the right phase, thus enabling to estimate the effect of the timing for each financial item. One of the most significant finding was the positive impact of open and participatory planning process on results and the attitude of citizens towards the change.</p> <p>As a conclusion it can be said that even each process of changing city center's structure is unique, certain similarities in terms of process' phases and the length of phases can be found. The created model of phased process can be used as a preliminary set up when thinking and planning a structural change in city center. The model might even help planning and managing the process and the economy of the process.</p>			
Date: 13.11.2012		Language: finnish	
		Number of pages: 68	
Keywords: area development, urban planning, planning process			



# Sisällysluettelo

<b>1 Johdanto .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Kirjallisuuskatsaus .....</b>	<b>3</b>
2.1 Aluekehitys .....	3
2.2 Muutosjohtaminen .....	7
2.3 Maankäyttöpolitiikka .....	8
2.3.1 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä Suomessa .....	9
2.3.2 Maapolitiikka .....	13
2.4 Talouden mallintamisen periaatteet .....	17
2.5 Pysäköinti .....	18
<b>3 Tutkimusmenetelmät .....</b>	<b>21</b>
3.1 Esimerkkitapaukset .....	23
<b>4 Kehittämishankkeet .....</b>	<b>25</b>
4.1 Hankkeet lyhyesti .....	25
4.1.1 Tavoitteet .....	25
4.1.2 Hankkeiden eteneminen .....	27
4.2 Kaavamuutosprosessi .....	32
4.2.1 Mikkeli .....	32
4.2.2 Hyvinkää .....	34
4.2.3 Tikkurila .....	35
4.3 Kunnan maapolitiikka .....	37
4.3.1 Maanomistus .....	37
4.3.2 Toiminta kunnan mailla .....	40
4.3.3 Toiminta yksityisten maa-alueilla .....	42
4.4 Talous .....	43
4.5 Pysäköinti .....	44
4.6 Kestävä kehitys .....	45
<b>5 Tutkimuskysymyksiin vastaaminen .....</b>	<b>46</b>
5.1 Keskustakehittäminen vaiheet .....	46
5.2 Talouden mallintamisen periaatteet .....	50
<b>6 Yhteenveto .....</b>	<b>54</b>
<b>7 Lähteet .....</b>	<b>56</b>

# 1 Johdanto

Kaupunkirakenteen leviäminen on yleistynyt ilmiö suomalaisissa kaupungeissa. 1990-luvun lopulla alkanut peltomarkettien rakentaminen saavutti huippunsa 2000-luvun alussa. Nyt kaupungit ovat havahtuneet ja huomanneet asiakasvirtojen siirtyneen kaupunkien keskustoista pois. On alkanut keskusta-alueiden kehitys, johon kuuluu kävelykeskustojen, pysäköinnin ja liikepaikkojen kehittäminen. Keskusta-aluetta kehitettäessä toimitaan jo rakennetussa ympäristössä ja kehityksen yhteydessä tuo ympäristö muuttuu. Viihtyisämpien kauppakeskusten ja jalankulkijoille varattujen alueiden lisäksi keskusta-alueella on oltava riittävästi helposti käytettävissä olevaa pysäköintitilaa, jotta keskusta-alueen kaupalliset palvelut ovat helposti saavutettavissa ja säilyttävät kiinnostavuutensa. Kehittäminen on tyypillisesti epäyhtenäistä ja hajanaista. Sen haasteita ovat muun muassa kirjava kiinteistönomistus, omistajien ja käyttäjien, yritysten sekä asukkaiden erilaiset intressit. Lisäksi kehittämisen yhteyteen liittyy esimerkiksi pysäköinnin järjestämisestä ja alueen infrastruktuurin toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Ongelmana on tyypillisesti kustannusten jakaminen eri tahojen välillä. Alueen kehittämiseen liittyvä kaavamuutosprosessi, yhdessä maankäyttösopimusneuvotteluiden kanssa, tuo oman lisänsä aihealueeseen.

Kaupunkisuunnittelua on tutkittu runsaasti kansainvälisesti asuntotuotannon ja kiinteistökehityksen kannalta (mm. Fainstein, 1995; Barber, 2007 ja Ratcliffe, 2009). Ratcliffe tarkastelee kaupunkisuunnittelua ja kiinteistökehitystä samassa teoksessa, mutta silti aiheiden linkitys toisiinsa jää ohueksi. Kunnan roolia maankäytössä ja kuntien maapolitiikkaa on tutkinut mm. Laakso & Loikkanen (2004) sekä Suomen Kuntaliitto (2012). Lähimpänä aihetta ovat löytämistäni tutkimuksista olleet Kuisma Reinikaisen ja Matti Kurosen työt. Reinikainen (2010) tutki diplomityössään kaupunkirakenteellisia ratkaisuja kaupunkikeskustojen kehittämisessä ja eri tahojen osuutta kehittämiseen. Kurosen väitöskirja tutkii 4P-mallin vaikutuksia aluetason asuntokehittämishankkeissa. Vaikka molemmat ottavat kantaa osapuoliin ja Kurosen itse prosessiin, ei tietoon tullut yhtään tutkimusta, jossa keskusta-alueiden kehittämishankkeiden prosessia ja sen vaiheita olisi mallinnettu suomalaisessa yhteiskunnassa ja lainsäädäntöympäristössä. Aihetta on syytä tutkia, sillä kaupungistuminen on yksi vallitsevista megatrendeistä. Toisekseen keskusta-alueiden kehittäminen poikkeaa prosessina laajuudeltaan ja monimutkaisuudeltaan kuntien normaaleista maankäyttöön liittyvistä hankkeista.

Tämä tutkimus pureutuu kysymykseen, kuinka kuvata keskusta-alueen kehittämishanke hallittuna ja vaiheistettuna prosessina. Mitkä ovat prosessin päävaiheet, niiden kesto ja pääkohdat kunnan näkökulmasta? Toinen tutkimuskysymys liittyy kehittämishankkeen taloudelliseen mallintamiseen. Miten kunnat voisivat mallintaa hankkeen taloutta ja mitkä tekijät silloin tulisi ottaa huomioon?

Tämän tutkimuksen tarkoituksensa on vastata edellä mainittuihin kysymyksiin sekä kuvata ja mallintaa keskusta-alueen kehittämishanke vaiheistettuna prosessina, joka mahdollistaa hankkeen ohjaamiseen ja taloudellisen suunnittelun. Tavoitteena on, että mallia voidaan soveltaa konkreettisiin hankkeisiin selkeyttämään hankkeen suunnittelua ja hallintaa.

Tutkimus jakautuu kuuteen osaan, joista ensimmäinen on johdanto ja tutkimuskysymykset. Toinen osa on kirjallisuuskatsaus, jonka jälkeen lukijalla on käsitys aluekehittämiseen oleellisesti liittyvistä aihekokonaisuuksista ja tutkimuksista. Kolmas osa kuvaa käytetyt tutkimusmenetelmät ja aineiston. Neljännessä osassa avataan esimerkitapaukset, joihin

tutkimus perustuu. Viides osa sisältää tutkimuksen johtopäätökset ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen. Kuudennessa osassa on yhteenveto ja tulosten luotettavuuden ja yleistettävyyden pohdinta.



## 2 Kirjallisuuskatsaus

Kappaleessa luodaan pohja tehdylle tutkimustyölle. Kirjallisuuskatsaus jakautuu viiteen osaan, joista ensimmäinen käsittelee aluekehitykseen liittyvää kirjallisuutta ja akateemista tutkimusta. Toisessa osassa luodaan nopea katsaus muutosjohtamiseen liittyvään kirjallisuuteen. Kolmas osa käsittelee suomalaista aluesuunnittelun viitekehystä, ja sen portaittaista ohjausvaikutusta, sekä kuntien maapolitiikkaa osana maankäyttöpolitiikkaa. Neljännessä osassa esitetään investointimaailmasta taloudellisen analysoinnin perusteita. Viimeisessä osiossa käsitellään pysäköinnin järjestämistä ja siihen liittyviä kuluja.

### 2.1 Aluekehitys

Aluekehityksen kirjallisuudesta osa keskittyy keskusta-alueisiin ja osa aluekehitykseen yleensä. Keskusta-alueella tarkoitetaan tässä työssä aluetta, johon on keskittynyt huomattavasti palveluita, kaupallista toimintaa ja mahdollisesti hallinnollista toimintaa. Lisäksi keskusta-alue on yleensä liikenteen solmukohta.

Fainstein (1995) analysoi julkisen politiikan roolia kaupunkikehityksessä Lontoossa ja New Yorkissa 80- ja 90-luvuilla. Siellä kaupungit tukivat spekulatiivista kiinteistökehitystä, jossa laadukkaat asunnot ja toimitilat oli suunnattu maksukykyisille käyttäjille. Fainstein kritisoi tätä, koska se johti laatuasuntojen ja hintavien toimitilojen yltärintaan. Lisäksi hän huomauttaa, etteivät kaupunkien tuki ja huokeammat tonttihinnat näkyneet lopputuotteiden hinnoissa, sillä yksityiset kehittäjät myivät tai vuokrasivat tilat markkinahintaan maksimoidakseen voittonsa. Asuntokehittämisessä laatuasuntoihin keskittyminen johti kehitettävien alueiden väestön sosiodemografiseen yksipuolisuuteen, koska huokeahintaisia asuntoja ei ollut tarjolla. (Fainstein, 1995, s. 127-136).

Barber (2007) tutkii artikkelissaan Birminghamin keskustan uutta asuntotuotantoa ja kaupungin roolia tässä kehityksessä. Barber nostaa keskusta-asumisen nopean kasvun kaupunkien aktiivisen kaupunkisuunnittelun silmiinpistävimmäksi puoleksi. Selvimmin kaupunkien sydämeen sijoittuva asuntokehittyminen on ollut näkyvillä Manchesterissa, Leedsissä, Liverpoolissa ja Newcastlella. Barber jakaa keskusta-asumisen vaiheet Birminghamissa kolmeen jaksoon: 1980-98, 1998-2003 ja 2003-06. Ensimmäisessä vaiheessa hankkeet olivat pääasiassa julkisesti rahoitettuja ja kehittämistä tuettiin epäsuorasti. Tuesta huolimatta kehitystahti oli vielä maltillista. Toisessa vaiheessa keskustan asuntokehittäminen kasvoi voimakkaasti ja oli yksityisten tuottamaa. Epäsuoraa tukemista jatkettiin ja keskustan asuntotuotanto kasvoi ennen näkemättömiin mittoihin. Ongelmana kehityksessä oli, että tuotanto oli suurilta osin suunnattu varakkaimmalle väestölle, koska asuntojen hinnat olivat korkeita. Keskustelua herätti kehityksen kestävyys ja keskustassa asuvan väestön liiallinen homogeenisuus. Kolmannessa vaiheessa keskityttiin asukaskantaan ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa lisättiin kaupunkisuunnittelun keinoin. Vaikka Birminghamissa kohtuuhintaisten keskusta-asuntojen tuotantoon oli kiinnitetty huomiota vasta kolme vuotta, todisteet osoittivat sen lisäävän keskustassa asuvan väestön homogeenisuutta ja näin kehityksen kestävyyttä. Siitä huolimatta kohtuuhintaisten asuntojen osuus keskusta-asuntojen kokonaisuudessa oli huomattavan vähäistä ja osuuden kasvattaminen vaatii jatkossakin aktiivista roolia kaupunkisuunnittelulta ja tukijärjestelmiltä. (Barber, 2007, s. 184-195).



Sekä Fainstein (1995) että Barber (2007) kritisoivat kohtuuhintaisten asumismahdollisuuksien puuttumista keskustoista. Ilmiö on toisaalta ymmärrettävä ja selitettävissä pitkälti korkealla maan hinnalla (Barber, 2007, s. 195; Laakso & Loikkanen, 2004, s. 151-153). Lisäksi keskustan olemassa oleva rakennuskanta, tiukempi kaavoitus ja maanalaisten parkkipaikkojen rakentamisen tarve nostavat rakennuskustannuksia (Barber, 2007, s. 196). Tutkimukset indikoivat, että kohtuuhintaisten asuntojen tarjoaminen keskusta-alueille vaatii kaupungilta merkittäviä toimia, jotta kiinteistökehittäjät pystyvät tarjoamaan asuntoja edullisemmin. Lisäksi kaupunkien pitää varmistaa sopimuksilla ja tehokkaalla valvonnalla alennuksien ja tukien välittyminen asuntojen hintaan eikä kehittäjän ylisuuriin voittoihin.

Ratcliffe, Stubbs ja Keeping (2009) tutkivat kaupunkisuunnittelua ja kiinteistökehitysprosessia kirjassaan "Urban planning and real estate development. Yhteenvedossaan he toteavat, että on mahdotonta tehdä kiinteistökehitysstrategiaa ymmärtämättä kaupunkisuunnitteluprosessia, mutta yhtälailla kaupunkisuunnittelijoiden tulee ymmärtää miten kiinteistökehittäjät tekevät työnsä. He esittävät kirjassaan useampia vaiheistettuja malleja kiinteistökehityksestä (Ratcliffe ym. 2009, s. 329-331). Vaikka mallit eroavat vaiheiden lukumäärän ja kuvauksen osalta, on jokaisesta mallista havaittavissa yhteneväisyyksiä ja kiinteistökehityksen voi vaiheistaa neljään pääkohtaan (Ratcliffe ym. 2009, s. 329-331). Ensimmäinen vaihe on hankkeen arviointi, jonka perusteella päätetään hankkeeseen osallistumisesta. Arvioinnin kohteena ovat hankkeen laajuus, siihen liittyvät riskit, sijainti ja kehittäjän omat taloudelliset resurssit ja riskinotto-kyky (Ratcliffe ym., 2009, s. 329-335). Joissain malleissa tätä vaihetta edeltää yrityksen kehitysstrategian laatiminen, mutta se ei ole tämän työn kannalta oleellinen vaihe (Ratcliffe ym. 2009, s. 329-331). Toisena vaiheena hankkeeseen osallistumisen jälkeen on suunnittelu. Ratcliffe ym. (2009, s. 337) korostavat miten tärkeää on oikeiden suhteiden luominen oikeisiin ihmisiin hyväksytettäessä suunnitelmia kaupunkisuunnitteluviranomaisilla. Tässä vaiheessa käytävissä neuvotteluissa tulisi heidän mukaansa ponnistella joustavuuden säilyttämiseksi tulevaisuudessa tehtäviä toimenpiteitä silmällä pitäen (Ratcliffe ym., 2009, s. 337). Seuraavassa vaiheessa ovat sopimukset ja rakentaminen. Ratcliffe ym. (2009, s. 337-338) korostavat kehittäjän ja urakoitsijan välisen avoimen kumppanuuden hyötyjä ja kehottavat ottamaan urakoitsijan prosessiin mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa (Ratcliffe ym., 2009, s. 337). Viimeinen vaihe on käytön aikainen kiinteistön hallinta, johon kuuluu kaikki kiinteistön markkinoinnista ja vuokraamisesta kiinteistön elinkaaren loppuun saakka (Ratcliffe ym., 2009, s. 339-342).

Kuisma Reinikainen (2010) tutkii diplomityössään "Kaupunkirakenteelliset ratkaisut kaupunkikeskustojen kehittämissuunnitelmien taustalla" keskustoissa tapahtunutta kehitystä kuuden esimerkkikohteen kautta. Esimerkkeinä ovat Kajaanin, Kouvolan, Joensuun, Vaasan, Imatran ja Rauman keskustojen kehittämishankkeet. Hän keskittyy tutkimuksessaan syihin, miksi muutoksia tehtiin ja miten kaupunkilaiset kokivat muutosten onnistumisen. Lisäksi Reinikainen selvittää kehityksen kannalta tärkeimpiä tahoja jokaisessa esimerkkihankkeessa. Vaikka syissä on eroja, kaikissa yhdistävänä tekijänä on tavoite saada autot pois tai vähentää niiden määrää keskustan kaduilla ja lisätä kävelyalueita (Reinikainen, 2010). Haastatteluin selvitetty onnistumisen tunne on yleisesti sidottu alueen viihtyisyyden tunteeseen. Neljässä kuudesta esimerkistä kaupunki oli nostettu tärkeimmäksi tahoksi ja vain Joensuussa paikallisten yrittäjien roolia korostettiin kaupungin roolia tärkeämmäksi (Reinikainen, 2010). Ainoasta Kajaanissa haastatellut kokivat eri osapuolien toimineen tasavertaisesti (Reinikainen, 2010, s.30). Kaupungin



lisäksi merkittävinä tahoina mainittiin paikalliset yrittäjät ja kiinteistönomistajat sekä keskustayhdistys, joka nähtiin toimijoiden yhdistäjänä (Reinikainen, 2010). Yhteenvedossaan Reinikainen toteaa kaupunkikeskustojen kehittämishankkeiden olevan uniikkeja, joten niiden suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi ei ole valmiita suuntaviivoja (Reinikainen, 2010, s. 42). Reinikaisen mielestä jatkossa tulisi tutkia eri tahojen sitoutumista yhteistyöhön ja sitoutumisen merkitystä (Reinikainen, 2010, s. 43).

Matti Kurosen väitöskirja vuodelta 2011 tarkastelee 4P-toimintamallia suomalaisissa asuntokehityshankkeissa. 4P-mallilla tarkoitetaan toimintatapaa, jossa julkinen taho, yksityinen taho ja ihmiset ovat kumppanuussuhteessa vastuussa kaupunkikehitysprosessista (Public-Private-People Partnership). Vaikka tutkimus sijoittuukin asutusalueille eikä kaupunkien keskustoihin, on kehitysprosessissa paljon samaa niin vaiheiden kun osapuolten kannalta.

Rakennetussa ympäristössä toimittaessa päätöksentekijöiden kirjo on hyvin laaja. Siihen kuuluvat kiinteistön omistajat, vuokralaiset, käyttäjät, suunnittelijat, toimiala ja valtio – siis käytännössä kaikki tahot (Kuronen, 2011, s. 17-18). Länsimaisessa kulttuurissa ei ole enää yhtä ainoaa tahoa, joka pystyisi hoitamaan kaupunkikehitystä yksin alusta loppuun. Kaupungit eivät enää pysty hoitamaan kaikkia rooleja. Edes kasvavien metropolien aikakautena kaupunkien resurssit eivät yleensä riitä niin massiivisten projektien läpiviemiseen. Kaupunkikehitys liiketoimintana on pysynyt yksityisissä käsissä. Siitä huolimatta yksityinen taho ei yksin pysty kehittämään kaupunkia, koska kaavoitus ja kaupunkisuunnittelu ovat edelleen kaupungeilla. Loppukäyttäjät ja asukkaat, kaupunkilaiset ja kuluttajat, eivät myöskään toteuta kehitystä yksinään, he lähinnä odottavat lopputuotetta ja nauttivat kaupunkikehityksen hedelmistä. Todisteet viittaavat siihen, että kaupunkilaiset pääasiassa vastustavat kaupunkikehitys projekteja. Vastustus perustuu ”not in my backyard”-ilmiön ympärille (Kuronen 2011, s. 18). Hyvänä esimerkkinä on useassa medioissa vahvasti näkyvyyttä saanut Turun toriparkki, ja sen vastustus. Turussa vastustuksen takana on pelko torin käyttökelvottomuudesta rakennustöiden aikaan, vaikka toriparkki toisikin helpotusta Turun keskustan pysäköintiin pitkälle tulevaisuuteen.

Kuronen (2011, s. 34-35) pohtii kaupunkikehitystä usealta kannalta ja selventää samalla sen moniulotteisuutta. Hän määrittelee kaupunkikehityksen yleisesti jatkumoksi rakennetussa ympäristössä, jonka tavoitteena on kehittää kaupunkia vastaamaan siellä vaikuttavien osapuolten vaatimuksiin ja tarpeisiin. Sen tarpeen voi määritellä myös siten että se tuottaa aineellisia ja aineettomia hyödykkeitä, joita osapuolet eivät pystyisi yksinään tuottamaan. Toisaalta kaupunkikehitystä voi ajatella merkittäväksi vuorovaikutusten maailmaksi maankäytön ja kaupunkisuunnittelun välillä. Kaupunkikehityksessä on hyvin vahva sosiaalinen puoli, mutta se on prosessina osa suurempaa taloudellista kokonaisuutta ja toimii siksi taloustieteen lakien mukaan (Kuronen, 2011, s. 34). Kaupunkikehityshanke on yksittäinen hanke, jolla on selkeät ajalliset ja alueelliset rajat sekä alku ja loppu. Lähestymistapa riippuu, onko kyseessä tietyn kaupungin kehitys vai tietty kaupunkikehityshanke tietylle kohteelle ja tietyssä ajankohtana (Kuronen, 2011, s. 34). Tässä selvitystyössä lähestytään kaupunkikehitystä yksittäisenä hankkeena osana kaupungin jatkuvaa kehitystä. Selvitystyön pääpaino on yhdessä hankkeessa, sen vaiheissa, osapuolissa ja taloudessa.

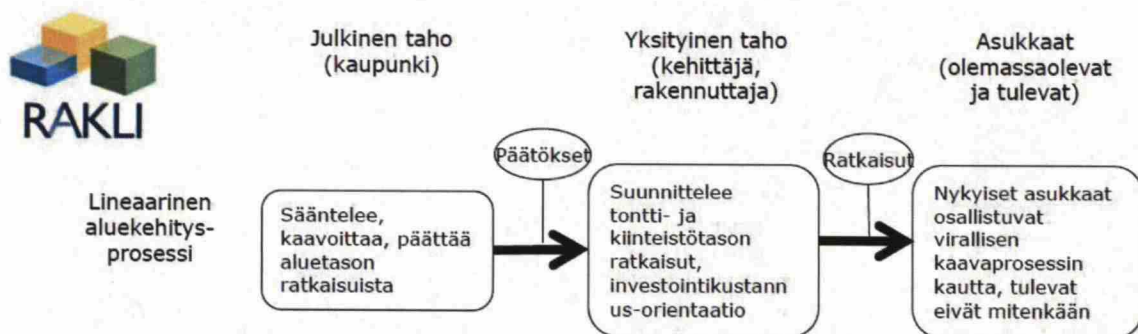
Vaikka tutkimuksessa keskitytään kaupunkikehitykseen prosessina, on muistettava, kuten Kuronen (2011, s. 83) toteaa, että kaupunkikehitys on kaksiosainen: ensimmäinen osa on



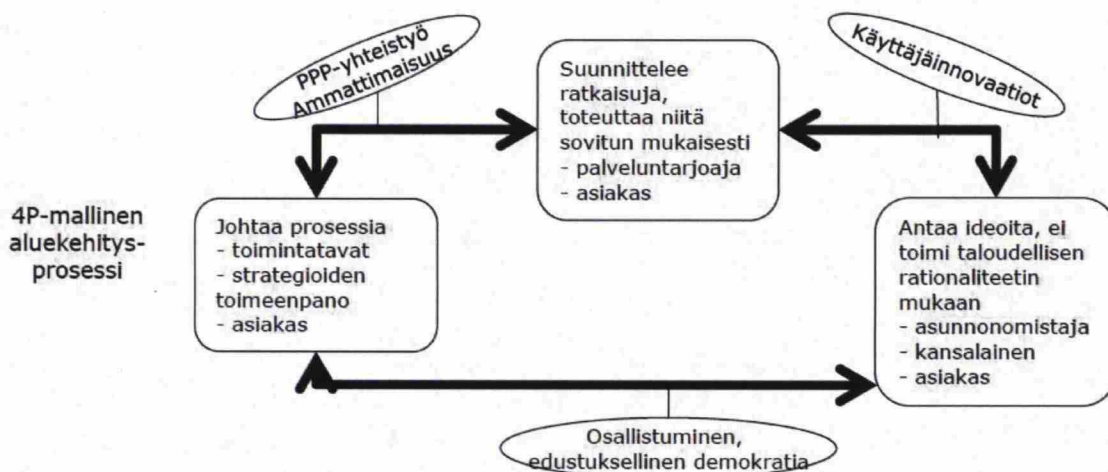
valmis lopputuote, kuten valmis naapurusto, ja toinen osa on kehitysprosessi. Kuronen esittää, että lopputuotetta ja kaupunkikehitysprosessia voi ajatella systeiminä. Ensimmäisellä tarkoitetaan esimerkiksi valmista naapurustoa, joka on tekninen ja ekologinen systeemi, ja jossa on sekä energia- ja materiaalivirtoja. Prosessi puolestaan on sosiaalinen systeemi, jonka virrat ovat tiedon ja viestinnän muodossa (Kuronen, 2011, s. 80).

Tutkimuksen tärkein anti oli, että 4P-malli tuo joustavuutta ja monimutkaisuutta kaupunkikehitysprosessiin, mutta samanaikaisesti voi tuoda osapuolia lähemmäksi toisiaan ja auttaa osapuolia kehittämään uusia ratkaisuja. (Kuronen, 2011, s. 85). Lisäksi Kurosen tutkimuksen tulokset indikoivat 4P-mallin käytön johtavan huomattaviin parannuksiin etenkin energiankäytön ja CO<sub>2</sub>-päästöjen osalta. Energian käytön vähentämisen ottaminen yhdeksi tavoitteeksi kehitysprosessissa johtui ihmisten, eli loppukäyttäjien, mukana olosta. (Kuronen, 2011, s. 78-85).

Kumppanuus kaupunkikehityksen yhteydessä voidaan toteuttaa ainakin kahdella tavalla: sopimukseen perustuen tai yhteisymmärrykseen perustuen. Kurosen tulosten mukaan yhteisymmärrykseen perustuva kumppanuus palvelee kaupunkikehityksessä paremmin. Hänen mukaansa sopimus pohjainen kumppanuus tulisi kyseeseen vain, jos julkisen tahon tehtävä on suunnitella ja kehittää, ja osa tehtävästä siirretään sopimuksin yksityiselle taholle. Perinteisessä vaiheittaisessa mallissa julkinen taho delegoi osan valtaansa yksityiselle säilyttäen kuitenkin osan vallasta itsellään. (Kuronen, 2011, s. 84) Kaupunkikehitys tapahtuu muuttuvassa maailmassa, jossa esimerkiksi päästörajoitukset muuttuvat. Perinteinen vaiheittainen malli ei pysty seuraamaan ja vastaamaan muuttuviin vaatimuksiin. Kurosen tutkimuksen mukaan kumppanuusmalli voi muuttaa kaupunkikehitysprosessin systeemiksi ja näin monimutkaistaa sitä, mutta myös mahdollistaa prosessin sopeutumisen muutoksiin. Tämä auttaa kaupunkikehitysprosessin selviytymistä todellisen maailman monimutkaisuudesta, ja siten tarjoa enemmän kestäviä ratkaisuja. (Kuronen, 2011, s. 85). Kuvissa 1 ja 2 on perinteistä lineaarista aluekehitysprosessia verrattu 4P-malliseen aluekehitysprosessiin.



Kuva 1. Lineaarinen aluekehitysprosessi. (Kuronen, 2012, s. 8)



Kuva 2. 4P-mallinen aluekehitysprosessi (Kuronen, 2012, s. 8)

Lopuksi Kuronen muistuttaa, että kiinteistökehitysprosessissa on aina kyse hankkeesta, jossa useasti on uniikkeja ominaispiirteitä. Kaupunkikehitykseen liittyviä prosesseja voidaan ja tulisi kehittää. On silti muistettava, ettei yksikään kaupunkikehityshanke ole koskaan täysin identtinen toisen hankkeen kanssa (Kuronen, 2011, s. 34).

## 2.2 Muutosjohtaminen

Kaupunkisuunnittelun ja -kehittämisen lisäksi on tutkittu muutosjohtamiseen liittyvää kirjallisuutta. Keskusta-alueiden kehittämisessä itse kaupunkikehittämisen lisäksi on kyse huomattavista muutoksista osapuolten kannalta. Tarkoituksena on selvittää yhtymäkohtia muutosjohtamisen ja aluekehittämiseen liittyvien muutosten johtamisen ja viestimisen välillä. Etenkin muutosjohtamisen teorian soveltaminen kunnan sisäiseen toimintaan ja kunnan ja asukkaiden väliseen suhteeseen on mielenkiintoista. Aukkaat ovat kuitenkin keskustojen loppukäyttäjiä.

Todnem (2005) käy artikkelissaan kriittisesti läpi organisaatioiden muutosjohtamiseen liittyviä tutkimuksia. Hän kategorisoi kirjallisuuteen perustuen muutosjohtamisen lähestymistavat neljään eri luokkaan perustuen siihen, kuinka muutos syntyy (Todnem, 2005, s. 373). Todnemin esittämät kategoriat muutokselle ovat suunniteltu, kasvava, tilanne sidonnainen ja valinnainen.

Suunnitellun muutoksen lähestymistapa painottaa, että organisaatioiden tulee ymmärtää ne eri tilat, jotka niiden täytyy käydä läpi päästäkseen ei-toivotusta tilasta toivottuun (Todnem, 2005, s. 373-374). Perinteisesti tilat ovat olleet nykyisestä tilasta vapautuminen, uuteen tilaan siirtyminen ja sen uudelleen kiinnittäminen (Todnem, 2005, s. 373). Suunnitellun muutoksen läpikäymiseen on myös ehdotettu neljän askeleen mallia, jossa askeleet olisivat tutkiminen, suunnittelu, toimenpiteet ja sopeutuminen (Todnem, 2005, s. 374).

Kasvava muutos koostuu jatkuvasta muutoksesta, mukauttamisesta ja sopeutumisesta ilman aiempaa aikomusta tehdä niin (Todnem, 2005, s. 375; Weick, 2000, s. 237). Lähestymistavan mukaan muutoksen nopeudesta johtuen ylimmän johdon on mahdotonta tehokkaasti tunnistaa, suunnitella ja toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä organisaatiotasolla



(Todnem, 2005, s. 375). Siksi kasvavan muutoksen lähestymistapa näkee muutoksen alhaalta ylös ajettuna eikä toisinpäin (Todnem, 2005, s. 375). Conger (2000, s. 111) toisaalta toteaa että ylempi johto on parhaassa asemassa organisoimaan organisaation tason muutosta menestyksekkäästi. Hän kuitenkin jatkaa toteamalla, että menestyksekkäs muutos vaatii muutosten käyttöönottoa organisaation jokaisella tasolla, jolloin ylin johto tarvitsee jokaisen tason apua käyttöönotossa (Conger, 2000, s. 111).

Tilannesidonnainen lähestymistapa korostaa muutoksen tilannesidonnaisuutta ja sitä, etteivät muutokset eri organisaatioiden välillä ole samanlaisia (Todnem, 2005, s. 376-377). Näin ollen lähestymistapa tukee ”oikea tapa jokaiselle” lähestymistapaa organisaatioille, eikä ”yksi tapa kaikille” lähestymistapaa. Lähestymistapaa on arvosteltu siitä, että se olettaa, ettei johdolla ole minkäänlaista merkittävää vaikutusta tai valintaa vaikuttaviin muuttujiin ja rakenteeseen (Todnem, 2005, s. 377).

Valinnainen lähestymistapa lähtee ajatuksesta, ettei organisaation ole pakko mukautua ulkoisen ympäristön muutokseen, vaan halutessaan pitää nykyiset toimintatavat ja pyrkiä vaikuttamaan tilanteellisiin muuttujiin ja edesauttaa nykyisten tapojen jatkamista. (Todnem, 2005, s. 377).

Tutkimuksen kannalta oleellisin huomio on Todnemin (2005, s. 376) artikkelista kolmen toimintamallin vertailu kasvavan muutoksen tilanteessa. Siinä Todnem esittelee eri toimintamalleja muutoksen johtamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Vaikka mallit eroavat toisistaan vaiheiden määrän ja määrittelyiden osalta tiettyjä yhtäläisyyksiä löytyy:

- Vision luominen ja yhteisen suunnan tai strategian luominen.
- Muutoksen kiireellisyyden tunnistaminen ja kiireen tunteen luominen.
- Johtajuuden tunnistaminen ja sen tukeminen.
- Kommunikointi, ihmisten osallistaminen ja rehellisyys.
- Muutokseen vahvistaminen, kulttuuriin ankkuroiminen ja vakiinnuttaminen virallisen politiikan rakenteen ja järjestelmän avulla.

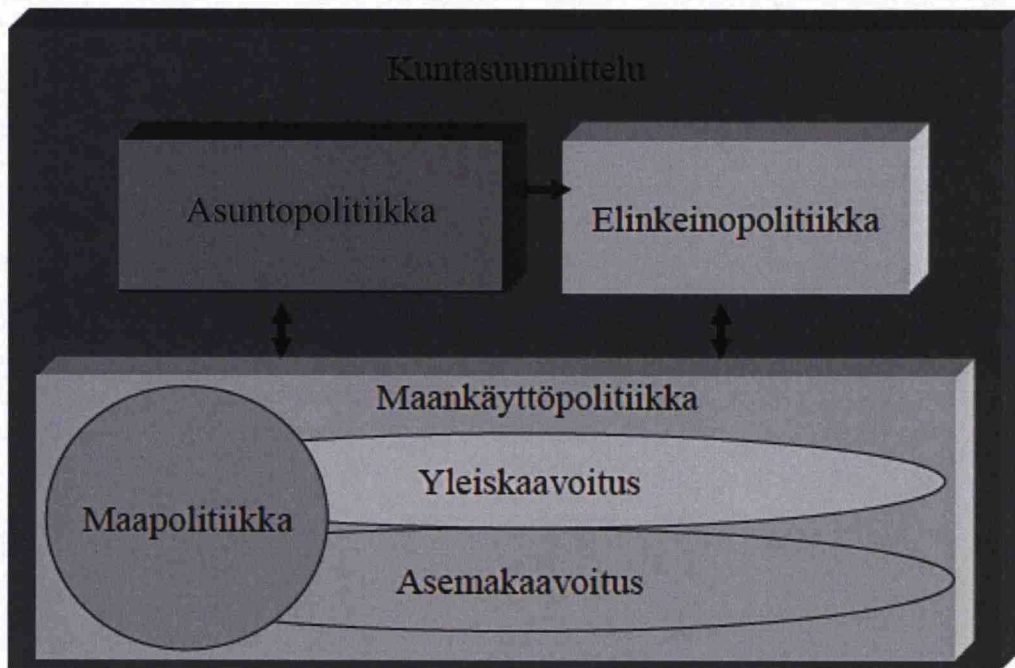
## **2.3 Maankäyttöpolitiikka**

Kuntien maankäyttöä ohjaa maankäyttöpolitiikka. Maankäyttöpolitiikka on tärkeä osa kuntien strategisia työkaluja. Kuvassa kolme on Matti Holopaisen visuaalinen hahmotelma maankäyttöpolitiikasta osana kunnan keskeisiä strategioita. Suomen kuntaliiton Internet-sivuilla asia on esitetty niin että, maapolitiikka yhdessä kaavoituksen kanssa muodostavat maankäyttöpolitiikan. Kunnan eri toimintojen tarvitsemat maankäyttöratkaisut suunnitellaan maankäyttöpolitiikan avulla. Lisäksi toteuttaminen vaatii kunnan muita toimia, ennen kaikkea kunnallistekniikan ja muun yhdyskuntatekniikan sekä julkisten palvelujen edellyttämää rakentamista. (Kuntaliitto, 2012b). Maankäyttöpolitiikka avataan kahdessa osassa. Ensimmäisessä osassa esitellään maankäytön suunnittelu ja siihen liittyvät kaavat, toisessa osassa käydään läpi kuntien maapolitiikkaa ja siihen oleellisesti liittyviä työkaluja.





## Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka osana kunnan keskeisiä strategioita



Suomen Kuntaliitto Finlands Kommunförbund

Matti Holopainen

Kuva 3. Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka osana kunnan keskeisiä strategioita. (Holopainen, 2004,s. 49)

### 2.3.1 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä Suomessa

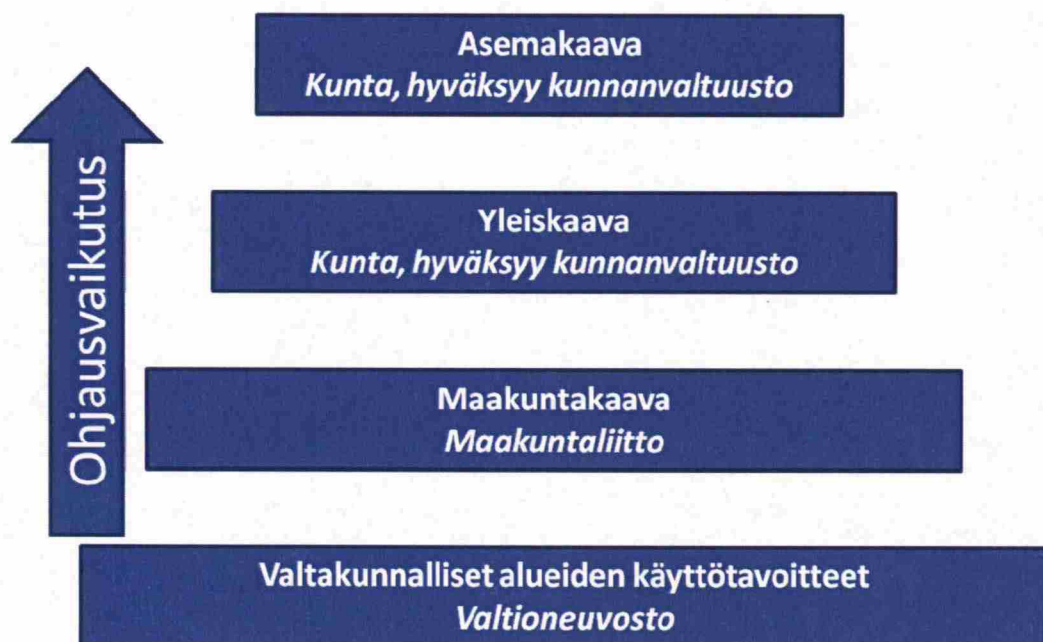
Tutkimuksen keskiössä ovat esimerkkialueet Suomessa ja prosessi kunnan näkökulmasta. Siksi on tärkeää luoda katsaus aiheeseen liittyvään lainsäädäntöön. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä Suomessa on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa hyvin tarkasti. Suurimman vastuun alueiden käytön suunnittelusta kantavat kunnat.

”Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

Kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan.

Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella.

Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.” MRL 4 §



Kuva 4. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä ja kustakin vaiheesta vastaava elin. Perustuu MRL lukuihin 3-7.

Kuvassa neljä on kuvattu maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt eritasoiset alueiden käytön suunnitteluvaiheet. Alimpana kuvassa ovat valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet, joista päättää valtioneuvosto. Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet voivat koskea muun muassa asioita joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus aluerakenteen, liikenne- tai energiaverkon, kulttuuri- tai luonnonperinnön tai ekologisen kestävyys kauden kautta. Ne ovat tavoitteita, joilla on laajempi kuin maakunnallinen vaikutus. Nämä tavoitteet tulee ottaa huomioon ja niiden toteutumista on edistettävä maakunnallisessa ja muussa suunnittelussa. MRL luku 3.

Tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakunnan liitto, jossa alueen kuntien tulee olla jäseninä. Maakuntakaava voidaan toteuttaa vaiheittain tai osa-alueittain. Maakuntakaavassa kiinnitetään huomiota maakunnan tasolla muun muassa seuraaviin asioihin: tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne, alueiden käytön ekologinen kestävyys, ympäristön ja talouden kannalta kestävät liikenteen ja teknisen huollon järjestelyt, elinkeinoelämän toimintaedellytykset, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä maiseman ja kulttuuriperinnön vaaliminen. Kaavaa laadittaessa on huomioitava alueiden käytön taloudellisuus ja vältettävä maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheutuvaa kohtuutonta haittaa. Lisäksi kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin ja sen vahvistaa asianomainen ministeriö. Maakuntakaava ohjaa yleiskaavan ja asemakaavan laadintaa sekä muutosta. Lisäksi se on ohjeena ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. MRL luku 4.

Yleiskaavan tarpeellisesta laatimisesta ja ylläpitämisestä vastaa kunta ja sen hyväksyy kunnanvaltuusto. Yleiskaavan pääasiallisena tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Se voidaan laatia myös ohjaamaan maankäyttöä ja rakentamista määrättyllä



alueella. Yleiskaava on maakuntakaavaa yksityiskohtaisempi ja sitä laadittaessa on otettava huomioon:

- ”1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla;
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.” MRL 39 §

Myöskään yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. MRL luku 5.

Kunnat voivat maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteen sovittamiseksi laatia yhteistyönä useamman kunnan yleiskaavan. Tällöin puhutaan kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakuntaliiton tai kuntien muun yhteisen tehtävään soveltuvan toimielimen tehtäväksi. Kuntien yhteinen yleiskaava vastaa muuten säädöksiltään yleiskaava, joten sillä on samanlainen ohjaava vaikutusta asemakaavoitukseen. MRL luku 6.

Asemakaavan tarkoitus on yksityiskohtaisesti ohjata alueiden käytön järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä. Sen tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä. Ohjaamisen tulee tapahtua paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Kunnat laativat asemakaavat, jotka kunnanvaltuusto hyväksyy. Päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta siirtää kunnanhallitukselle ja -valtuustolle. Asemakaavaa on pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kun kunnan kehitys ja maankäytön tarpeet sitä vaativat. Asemakaavan sisällöstä MRL:ssä säädetään seuraavasti:

”Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia, eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle



tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.” MRL 54 §.

Asemakaavan oikeusvaikutuksista merkittävimpiä ovat esto rakentaa asemakaavan vastainen rakennus ja esto maankäytölle, joka aiheuttaa haittaa kaavassa osoitetulle muulle alueiden käytölle. MRL luku 7.

Kaikki edellä mainitut kaavat esitetään karttamuodossa kaavamääräysten kanssa MRL luvut 4-7.

Tutkimuksen aihetta ajatellen asemakaavan merkitys nousee selvästi muita mainittuja tärkeämmäksi. Lähes kaikkialla taajaan asutuilla alueilla on asemakaava ohjaamassa maankäyttöä ja rakennustapaa. Olisi siis erittäin poikkeuksellista, jos olisi keskusta-alue ilman asemakaavaa. Keskustan kehittämiseen liittyy hyvin useasti asemakaavan muutos, joka mahdollistaa muutokset. Siksi on syytä tutkia asemakaavan laadinnan prosessia muita tarkemmin.

Suomen Kuntaliiton hankkeessa mallinnettiin asemakaavaprosessi (Kuntaliitto, 2008). Mallissa asemakaavaprosessi on jaettu kahdeksaan vaiheeseen, joista 5 ajoittuu aikaan ennen kaavan hyväksyntää (Kuntaliitto, 2008, s. 6). Vaiheet on esitelty taulukossa yksi. Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu päätös kaavan laatimisesta ja kaavan tietojen rekisteröinti. Toinen vaihe koostuu muun muassa alustavien tavoitteiden määrittelystä, kaava-alueen rajaamisesta, lähtötietojen ja maanomistusolosuhteiden selvittämisestä sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman laadinnasta. Vireilletulo on puhtaasti ilmoittamis- ja tiedottamisvaihe. Neljännessä vaiheessa valmistellaan kaavaluonnos ja asetetaan tavoitteet. Vaihe vaikuttaa työläimmältä ja siihen kuuluu esimerkiksi selvitysten teettäminen, vaihtoehtojen vertailu, erilaisten havainne- ja esittelymateriaalien laatiminen sekä kustannusten laskeminen. Lisäksi vaiheeseen kuuluu viranomaisneuvottelu ja käsittely luottamuselimissä. Viidennessä vaiheessa laaditaan muun muassa varsinainen kaavaehdotus saadun palautteen perusteella, täydennetään vaikutusten arviointi ja kaavaselostus, tehdään tonttijako sekä asetetaan kaavaehdotus julkisesti nähtäville. Kaavan hyväksymiseen kuuluu kaavan hyväksyntä luottamuselimissä ja kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä tiedottaminen. Seitsemäs vaihe liittyy asemakaavan oikaisukehotukseen ja muutoksenhaku prosessiin. Kaavapäätöksistä valitetaan ensin hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asemakaavaprosessi päättyy kaavan voimaantuloon sekä sen asianmukaiseen kuuluttamiseen ja dokumenttien lähettämiseen asianomaisille viranomaisille. (Kuntaliitto, 2008, s. 7-23). Asemakaavaprosessin vaiheet alkuperäin taulukko liitteenä, liite 1.

Taulukko 1. Asemakaavaprosessin vaiheet. Perustuu Suomen Kuntaliiton selvitykseen (Kuntaliitto, 2008, s. 6)

1. ALOITUS
2. ESIVALMISTELU
3. VIREILLETULO
4. KAAVALUONNOKSEN VALMISTELU
5. KAAVAEHDOTUKSEN VALMISTELU
6. KAAVAN HYVÄSKYMINEN
7. OIKAISUEHDOTUS JA MUUTOKSENHAKU
8. KAAVAN VOIMAANTULO

Vaikka keskustojen kehittämiseen liittyvää maankäyttöä ohjataan voimakkaasti asemakaavalla, olisi alueella hyvä olla kehittämisen mahdollistava oikeusvaikutteinen yleiskaava:

”Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.” MRL 188 §.

Oikeusvaikutteisella yleiskaavalla voidaan estää valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman korkeimman hallinto-oikeuden lupaa. Tämä taas nopeuttaa kaavamuuosprosessia huomattavasti valitustilanteissa.

### 2.3.2 Maapolitiikka

Lainsäädännön lisäksi kunnat toimivat poliittisen päätöksenteon periaatteilla. Keskusta-alueiden kehittämishankkeisiin liittyy oleellisesti kuntien maapolitiikka. Maapolitiikaksi kutsutaan toimintaa, joka koostuu yksityisen tonttimaan käyttöön saamisen edistämisestä, sopimuspolitiikasta sekä maanhankinnasta ja -luovuttamisesta (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 229). Rintamäki liittää väitöskirjassaan maapolitiikan tavoitteet osaksi kunnan strategista suunnittelua (Rintamäki, 2007, s. 26-27). Hän linjaa että maapolitiikan tulisi olla johdonmukaista ja hankalissakin tilanteissa kuntien tulisi toimia valitun strategian mukaisesti. Rintamäki suosittelee maapoliittisen ohjelman laatimista varmistamaan linjaks ja tehokas maapolitiikan keinojen käyttö (Rintamäki, 2007, s. 26-27). Yleensä maapolitiikka terminä yhdistetään suoraan kaupunkeihin, vaikka myös yksityiset maanomistajat voivat ja harrastavat aktiivista maapolitiikkaa suunnitellessaan oman maaomaisuutensa hallintaa, myyntiä, kehitystä ja lisälunastamista. Tässä työssä maapolitiikalla tarkoitetaan kuntien maapolitiikkaa. Kunnat voivat luovuttaa maata vuokraamalla, vaihtamalla tai myymällä ja hankkia maata muun muassa ostamalla, vaihtamalla ja lunastamalla (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 231).

#### Kuntien lunastusoikeus

Keskusta-alueiden kehittämistä ajatellen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 13. luku: ”Maan luovuttaminen ja lunastaminen” on oleellista tiedostaa. Luvussa säädetään, että kunnalla on kaavan mahdollistamiseksi oikeus lunastaa erilaisia maa-alueita. Laakso ja Loikkanen nostavat esille kaupunkien lunastusmahdollisuuden tärkeyden maankäytön



rakentamiseen liittyvissä ongelmissa (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 230). He mainitsevat sekavan ja hajanaisen maanomistuksen, maanomistajan kieltäytymisen maansa myynnistä sekä maanomistukseen ja -käyttöön liittyvät riidat, joihin kaupunkien lunastusoikeus voi olla ainoa ratkaisu saada maanomistus kaavan toteuttamiseen vaadittavaan tilaan. MRL:ssä yleisten- ja liikennealueiden lunastuksen lisäksi huomion arvoista on rakentamiskehotukseen perustuva lunastus. Sen mukaan kunnalla on oikeus antaa rakentamiskehoitus sen jälkeen kun kaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, eikä maanomistaja ole rakentanut vähintään puolta kaavassa määritellystä rakennusoikeudesta.

”Jollei asemakaavan mukaista tonttia ole rakennettu 1. momentissa tarkoitettulla tavalla kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehoitus on annettu asianosaiselle tiedoksi, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräjän päättymisestä.” MRL 97 §.

Pykälä käytännössä varmistaa sen, ettei alueen kehittyminen esty vaikka yksityinen maanomistaja kieltäytyisi rakentamasta kaavoitettua tonttia. Toisaalta Laakso ja Loikkanen toteavat kirjassaan, että rakentamiskehotusten käyttö on ollut harvinaista 1980-luvun jälkeen ja menetelmää pidetään monissa kaupungeissa tehottomana ja raskaana (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 233).

## **Maankäyttösopimus**

Kenellä on oikeus hyötyä maan arvonnoususta? Kysymystä on pohdittu jo vuosisatojen ajan (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 230). Laakso ja Loikkanen esittävät asian siten, että kunnan aktiivisella maapolitiikalla pyritään ohjaamaan maan arvonnousua yhteiskunnalle. Kunnan hankkiessa maa-alueita alkuperäiseen käyttötarkoitukseen perustuvalla hinnalla ja myymällä uutta käyttötarkoitusta vastaavalla korkeammalla hinnalla kunta saa tuloja. Tulot voidaan käyttää alueen kaavoitukseen sekä kunnallistekniikan ja perusrakenteiden rakentamiseen, joissain tapauksissa tuloista jää kulujen jälkeen vielä voittoa. Mikäli kunta ei hanki maata, kaavamuutoksesta aiheutuvasta arvonnoususta hyötyy yksityinen maanomistaja. Laakso ja Loikkanen tiivistävät kysymyksen toteamalla että yhteiskunnan ja maanomistajan oikeus maanarvon nousuun on ristiriitainen kysymys, sillä arvonnousu ei aiheudu pelkästään kaavoituksesta, vaan luo edellytyksiä arvonnousun realisoitumiselle (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 230 -231).

Monissa maissa on käytössä yksityisille maanomistajille suunnattu kaavoitusmaksu, joka vastaa katujen, kunnallistekniikan ja muiden perusrakenteiden toteuttamis- ja ylläpitokustannuksia (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 230). Suomessa käytäntöä vastaavat maankäyttösopimukset, jotka ovat kunnan ja yksityisen maanomistajan välisiä sopimuksia kaavoituksesta ja kaavan toteuttamisesta (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 232). MRL:n mukaan ”asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollinen osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin” ”kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.” MRL 91 a.1 §. Suomen Kuntaliitto tarkoittaa omilla nettisivuillaan maankäyttösopimukset kunnan ja yksityisen maanomistajan välisiksi sopimuksiksi, joissa sovitaan maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista (Kuntaliitto, 2012b). Rintamäki tutki maankäyttösopimuksia katalyyttinä



maapolitiikassa, kaavoituksessa ja kuntataloudessa (Rintamäki, 2007). Hänen tutkimushypoteesinsa oli se, että maankäyttösopimukset ovat katalyytti. Tutkimuksensa perusteella Rintamäki toteaa hypoteesin oikeaksi. Hän perustelee näkemyksensä esimerkiksi toteamalla maankäyttösopimuksen olevan joustava väline ja tehostaja maapolitiikan ja kaavojen toteutuksessa. Lisäksi Rintamäki toteaa, että maankäyttösopimus voi olla toiminnan nopeuttaja tai tehostaja yksityisen maan kaavoituksessa ja kaavoituksen käynnistämisessä (Rintamäki, 2007, s. 245). Maankäyttösopimukset liittyvät oleellisesti keskusta-alueen kehittämiseen, jos siihen liittyy yleensä huomattavaa rakennusoikeuden lisäystä tai käyttötarkoituksen muutosta kaavamutoksen kautta. Lisäksi maan arvo on lähtökohtaisesti korkeimmillaan keskustoissa ja voidaan olettaa että keskustojen maa-alueilla on yksityisiä maanomistajia.

Suomen Kuntaliiton sivuilla on kuvattu maankäyttösopimusten käyttöala kattavasti (Kuntaliitto, 2012b). Maankäyttösopimusten tarkoituksena on sopia muun muassa maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kaavan sisällöstä maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia, vaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä. MRL 91 b §. Maankäyttö ja rakennuslaissa on käsite kehittämiskorvauksesta, jonka kunta voi periä maanomistajalta jos hänen osallistumisestaan yhdyskuntatekniikan rakentamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin ei päästä sopimukseen. MRL 91 c §.

”Kehittämiskorvauksen määrä voi olla enintään 60 prosenttia asemakaavasta aiheutuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä.” MRL 91 f §.

Rintamäki esittää kuitenkin väitöskirjassaan, että kehittämiskorvaukset tulevat hyvin hitaasti käyttöön ja ensisijaiseksi ajateltu sopiminen on ollut ensisijaista (Rintamäki, 2007, s. 244). Kehittämiskorvauksen yleistymisen hitautta hän perustelee sen työläydellä ja vaikeudella kunnille. Rintamäen mukaan tämä voi johtaa siihen, että maanomistajan maa jää kaavoittamatta tai rajataan ulos kaava-alueesta. Lopuksi hän toteaa, että on käytännön esimerkkejä kuntien suorittamasta painostuksesta kaavoittamatta jättämisen avulla (Rintamäki, 2007, s. 244). Tämä vain lisää maankäyttösopimusten merkitystä kaavoituksen toteutuksessa.

Vaikka maankäyttösopimuksien tarkoitus on välttää kehittämiskorvausten periminen sopimalla maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin, maankäyttösopimuksin voidaan sopia laajemminkin ja muuten kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista (Kuntaliitto, 2012b).

Hyvä esimerkki sopimisesta muuten kuin kustannusperusteisesti on Helsingin kaupungin tapa toimia. Kaupungilla on selkeä ja julkinen linjaus maankäyttösopimukseen liittyvästä korvauksesta. ”Kun arvonnousu on vähintään 1 000 000 euroa, tontinomistaja on velvollinen maksamaan kaupungille korvauksen, joka on 1/3 osuus perusvähennyksellä 500 000 euroa vähennetystä arvonnoususta.” (Helsinki, 2012)

Tässä työssä maankäyttösopimuksin sovittavasta maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin käytetään termiä maankäyttösopimuskorvaus. Työssä ei



keskityä maankäyttösopimusten tarkempaan sisältöön, vaan niiden taloudellinen vaikutus ja osuus prosessiin pyritään selvittämään.

**Kiinteistövero**

Kiinteistövero on vuonna 1993 käyttöön otettu vero, jonka kiinteistön omistaja maksaa vuosittain kunnille omistamiinsa kiinteistöihin perustuen. Veron määrä on kiinteistöveroprosentin mukainen osuus kiinteistön verotusarvosta, jotka verohallinto on vuodelle 2012 määritellyt seuraavasti:

Valtionvarainministeriön mukaan yleinen kiinteistövero vuonna 2012 on 0,6-1,35 prosenttia ja vakituiseen asumiseen käytettävistä rakennuksista 0,32 - 0,75 prosenttia verotusarvosta (VM, 2012). Verohallinnon Internet-sivuilla sanotaan että maapohjan verotusarvona käytetään käypää arvoa, ellei muuta ole erikseen säädetty. Rakennusmaan verotusarvoa laskettaessa käytetään kuntakohtaisia hintakarttoja, joita ei ole julkisesti saatavilla vaan verotusarvo selviää kunkin kiinteistön verolipusta. Rakennusmaan verotusarvo on 73,5 prosenttia hintakartassa määritetystä hinnasta. Rakennusten verotusarvo määrätään jälleenhankinta-arvon ja siitä tehtävien ikälennusten perusteella. Rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteet vahvistaa Valtiovarainministeriö. (Verohallinto, 2012).

”Rakennuksen jälleenhankinta-arvolla tarkoitetaan kyseessä olevaa rakennusta vastaavan uudisrakennuksen todennäköisiä rakennuskustannuksia arviointitihetkellä. Rakennusten arvostuksessa ei oteta huomioon rakennuskustannusten alueellisia eroja, vaan rakennukset arvostetaan samoin perustein koko maassa. Valtiovarainministeriön vahvistamassa rakennusten jälleenhankinta-arvoasetuksessa jälleenhankinta-arvon perusteena on käytetty 70 prosenttia keskimääräisistä rakennuskustannuksista. Rakennuksen myyntihinnalla ja todellisilla rakennuskustannuksilla ei siten yleensä ole merkitystä rakennuksen jälleenhankinta-arvoa määrittäessä.” (Verohallinto 2012).

Taulukossa 2 on esitetty rakennusten jälleenhankinta-arvoja vuoden 2012 valtionvarainministeriön asetuksesta (VM, 2012b). Perusarvoa korjataan rakennuksen ominaisuuksien perusteella lisäarvoilla ja alennuksilla. Korjauksia tehdään mm. hissien, kerrosluvun, ilmanvaihdon ja huoneistokohtaisen pinta-alan perusteella. Työn tarkoituksen huomioiden vaadittavaan tarkkuuteen riittää asuinkerrostalojen ja toimistorakennusten perusarvo. Myymälärakennuksissa huonekorkeudeltaan 4 metriä korkeiden ja pinta-alaltaan yli 2500 m<sup>2</sup> kokoisten myymälätilojen korjattu verotusarvo on 563,72 €/m<sup>2</sup> (140,93 €/m<sup>3</sup>).

Taulukko 2. Rakennustyyppien perusarvoja verotuksessa vuonna 2012. Perustuu valtionvarainministeriö asetukseen (VM, 2012b)

Rakennustyyppi	Perusarvo	Kohta asetuksessa
Asuinkerrostalo	568 €/m <sup>2</sup>	8§
Toimistorakennus	787,11 €/m <sup>2</sup>	15§
Myymälärakennus	242,51 €/m <sup>3</sup>	16§

Kiinteistöveron voidaan katsoa kuuluvan maapolitiikan piiriin, sillä kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa omaan kiinteistöveroprosenttiin ja sitä kautta vaikuttaa maa-alueista ja kiinteistöistä saataviin tuloihin.

## 2.4 Talouden mallintamisen periaatteet

Keskusta-alueiden kehittämishankkeissa puhutaan suurista taloudellisista eristä, niin kulu kun tulopuolella. Hankkeen kokonaisuuteen kuuluu paljon eri tulo- ja menoeriä, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään maapolitiikkaan kuuluviin eriin kuntien näkökulmasta:

- Maa-alueiden myyntitulot
- Maankäyttösopimuskorvaukset ja muut vastaavat maksut
- Maanvuokratulot
- Kiinteistöverot
- Yhdyskuntatekniikan perustamiskulut
- Maa-alueiden osto- ja lunastuskulut

Lisäksi kehittämishankkeet kestävät vuosia, joten ajan vaikutus rahan arvoon on otettava huomioon. Näin ollen kunkin erän nykyarvo on laskettava. Nykyarvon laskenta perustuu periodien määrään ( $n$ ), nettotuloon periodeittain ( $x_n$ ) ja tuottovaatimukseen ( $r$ ) (Luenberger, 1998, s. 20-27). Tulevaisuudessa saatavan tuloerän laskemista nykyarvoon kutsutaan diskonttaamiseksi. Nollaperiodin eli nykyhetken nykyarvo on arvo itsessään eikä sitä tarvitse diskontata. Seuraavan periodin tuloerän nykyarvo lasketaan  $\frac{x_1}{(1+r)^1}$ . Näin ollen kassavirran nykyarvo lasketaan

$$X_0 + \frac{x_1}{(1+r)^1} + \frac{x_2}{(1+r)^2} + \frac{x_3}{(1+r)^3} + \dots + \frac{x_n}{(1+r)^n} \text{ (Luenberger, 1998, s. 20).}$$

Mikäli tulevaisuudessa saataviin tuloihin oletetaan inflaatiosta johtuvaa nousua, tulee inflaatio-oletus ottaa huomioon myös tuottovaatimuksessa. Kiinteistöarvioinnissa yleensä vuokratulojen oletetaan kasvavan elinkustannusindeksin mukana. Näin ollen diskontattaessa tuottovaatimukseen tulee lisätä käytetty oletus inflaatiosta. Euroopan keskuspankki (EKP, 2012) tähtää noin 2 % inflaatioon pitkällä tähtäimellä.

Vaikka kuntien taloudelliset tavoitteet ja toimintaperiaatteet ovat erilaiset kuin yksityisten tahojen. Kuntien investointeja voidaan vertailla samalla tavalla kuin yksityisten. Investointien vertailussa on käytetty perinteisesti kahta eri menetelmää: netto nykyarvoa ja sisäistä korkokantaa (Luenberg, 1998, s. 22-27). Netto nykyarvon laskennassa otetaan kaikki investointiin liittyvät tulo- ja kuluerät huomioon ja lasketaan niiden nykyarvojen summa. Sisäinen korkokanta määritetään etsimällä tuottovaatimus, jolla netto nykyarvoksi tulee nolla. (Luenberg, 1998, s. 22-25).

Kiinteistömarkkinoilla Helsingin ydinkeskustan toimistokiinteistöjen tuottovaatimus on suuruusluokkaa 5-6 %, kun vastaavasti Tampereen ydinkeskustan toimistokiinteistöjen tuottovaatimus on 6,5 – 7,8 % (Newsec, 2012). Tuottovaatimus korreloi kohteen riskiä sijoituskohteena. Helsingin keskustassa toimistokiinteistön tuottovaatimukset ovat alhaisempi kuin Tampereella, koska niiden nähdään olevan pienempiriskisiä.

Keskusta-alueiden kehittämishankkeiden taloutta mallinnettaessa tuottovaatimusta on lähdeittävä miettimään riskin kautta. Maahan sijoituskohteena ei liity samaa rakenteellista



riskiä, kuin rakennettuihin kiinteistöihin. Maa ei myöskään vanhene ja sen tarjonta on hyvin rajattua. Riski liittyy enemmänkin itse hankkeeseen ja siihen liittyvän kaavamuutoksen läpimenemiseen. Edellä mainituista toimistomarkkinoiden tuottovaatimuksista voisi haarukoida, että keskustassa olevien maa-alueiden tuottovaatimus liikkuu 4-6 % tietämissä. Diplomityössä ei ole tarkoitus laskea hankkeiden taloutta uudestaan vaan määrittää periaatteet, joilla taloutta voi mallintaa vastaavissa hankkeissa.

## 2.5 Pysäköinti

Keskusta-alueet ovat lähes poikkeuksetta rakennettuja. Lisäksi maan arvo on lähtökohtaisesti keskusta-alueilla korkeimmillaan. Tällöin maankäyttöön liittyvillä päätöksillä on myös iso taloudellinen vaikutus. Suomessa välimatkat ovat pitkiä ja ihmiset käyttävät autoa liikkumiseen. Pysäköinnin järjestäminen tiivisti rakennetuilla keskusta-alueilla voi olla haastavaa ja kallista. Kirjallisuuskatsauksen viimeisessä osassa perehdytään aiheeseen ja sen taloudellisiin vaikutuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2007 julkaistussa tutkimuksessa tutkittiin pysäköintipolitiikkaa ja pysäköinnin hinnoittelua Helsingissä, Turussa ja Tampereella (LVM, 2007). Kaupunkien pysäköintipolitiikkaa yhdistävä tekijä oli turvata asukaspysäköinti sekä tarjota kaupan palveluilla riittävän hyvät pysäköintimahdollisuudet. Pysäköintipaikkojen määrään vaikutti myös joukkoliikenne yhteydet tarkasteltavalla alueella. Yleisesti pysäköintipaikkojen vähimmäismäärä väheni mitä lähemmäs kaupunkien keskustaa tultiin.

Pysäköinnin järjestämiseksi yleisimmät vaihtoehdot ovat maanpäälliset ja maanalaiset pysäköintihallit, maanpäällinen pysäköintialue ja kadunvarsipysäköinti. Pysäköintihallien rakennus ja ylläpitokustannukset ovat selvästi muita vaihtoehtoja kalliimmat. Kadunvarsipaikan kustannukset ovat keskimäärin 1000 – 3000 €. Maanalaisen pysäköintihallin rakennuskustannukset ovat 10 000 – 15 000 €/autopaikka. Jos pysäköintihallia joudutaan tekemään syvemmälle, kustannukset voivat nousta jopa 30 000 €/autopaikka. Diplomityön esimerkkien perusteella LVM:n esittämät kustannustasot ovat alhaisia. (LVM, 2007).

Pysäköintipaikkojen ylläpitokustannuksissa on myös eroja. Kadunvarsipysäköinnin ylläpitokulut koostuvat siivous- ja avaruskuluista, kun taas pysäköintihallin ylläpitokuluihin kuuluvat lämmitys, sähkö, vesi, siivous, korjaus- ja kunnossapito, aivan kuten missä tahansa rakennuksessa. Liikenne- ja viestintäministeriön tutkimuksen mukaan katupaikkojen ylläpito maksaa noin 10 € kuukaudessa autopaikkaa kohti, kun pysäköintihallissa ylläpitokustannukset ovat autopaikkaa kohden n. 15-30 € kuukaudessa (LVM, 2007).

Pysäköinnistä aiheutuu myös vaihtoehtoiskustannuksia. Pysäköintipaikkoihin käytetty maa-ala on aina pois muulta käytöltä. Pysäköintitilojen mitoituksessa pinta-ala autopaikkaa kohti vaihtelee 20 ja 30 m<sup>2</sup> välillä (Peltoniemi, 2012, s. 19). Pysäköintikentällä pinta-ala on noin 20 m<sup>2</sup> autopaikkaa kohden. Etenkin keskusta-alueilla maanpäälle järjestettävän pysäköinnin vaihtoehtoiskustannukset voivat nousta hyvin korkeiksi. Taulukossa 3 on esitetty rakennusoikeuden hintoja suhteessa maapinta-alaan. Hintatiedot perustuvat Maanmittauslaitoksen ylläpitämään rekisteriin toteutuneista kiinteistökaupoista. Kauppoja

on haettu 2000-luvulta Helsingin niemen alueelta. Toteutuneiden kauppojen perusteella vaihtoehtoiskustannukset maanpäälliselle pysäköinnille voivat nousta jopa yli 10 000 euroon neliötä kohden. Tällöin jo pelkästään vaihtoehtoiskustannusten perusteella kannattaa harkita investoimista maanalaisen pysäköintihallin rakentamiseen, jolloin maanpäällinen rakennuspaikka jää paljon tuottavampaan käyttöön.

Taulukko 3. Rakentamattomien rakennuspaikkojen hintoja toteutuneissa kiinteistökaupoissa. (MML, 2012).

Rakennustyyppi	Rakennusoikeuden hinta
Kaikki	1 000 – 11 000 €/m <sup>2</sup>
Toimisto- ja liikerakennukset	5 000 – 8 000 €/m <sup>2</sup>
Asuinrakennukset	2 500 – 11 000 €/m <sup>2</sup>
Teollisuus- ja varastorakennukset	1 000 – 2 000 €/m <sup>2</sup>

Peltoniemen (Peltoniemi, 2012, s. 19) esittämän mitoituksen mukaan 5 000 m<sup>2</sup> alueelle saa noin 250 autopaikan maanpäällisen pysäköintialueen. Taulukossa 4 on hyvin suoraviivainen laskelma 250 auton pysäköintikentän ja 250 auton pysäköintihallin kustannuksia. Laskelmassa käytetyt arvot perustuvat aiemmin esitettyihin kustannus- ja hintatasoihin (LVM, 2007 ja MML, 2012). Vuosittaiset ylläpitokustannukset on pääomitettu 5% (ylläpitokustannus=vuosikustannus/5%). Koska tutkimuksissa kustannukset on esitetty vaihteluvälinä, myös laskelmissa on alhainen (edullinen) ja korkea (kallis) kulutaso. Laskelmista ilmenee selvästi maanalaisen ratkaisun kalleus. Edullinen maanalainen ratkaisu on yli kaksi kertaa kalliimpi kuin kallis maanpäällinen. Toisaalta kun huomioidaan menetetyn rakennusoikeuden vaihtoehtoiskustannus, kallis maanalainen ratkaisu on edullisempi kuin edullinen maanpäällinen ratkaisu. Maanalaisen ratkaisun rakennuskustannukset voisivat nousta jopa 45 000 euroon/autopaikka ja silti kallis maanalainen ratkaisu olisi edullista maanpäällistä ratkaisua halvempi. Edullinen maanpäällinen tulisi kokonaisuutena samanhintaiseksi kuin kallis maanalainen, mikäli rakennusoikeuden arvo olisi 1 700 €/m<sup>2</sup>.



Taulukko 4. Kahden eri pysäköintiratkaisun kustannukset.

Pysäköintikenttä			Maanalainen pysäköintihalli		
Maanpäällinen pinta-ala m <sup>2</sup>	5000		Maanpäällinen pinta-ala m <sup>2</sup>	0	
Autopaikkojen määrä	250		Autopaikkojen määrä	250	
Kustannuslaskelma			Kustannuslaskelma		
	Alhainen taso	Korkea taso		Alhainen taso	Korkea taso
Kustannukset €/ap	1 000	3 000	Kustannukset €/ap	10 000	30 000
Ylläpitokulut €/ap/vuosi	10	10	Ylläpitokulut €/ap/vuosi	15	30
Rakennuskustannukset	250 000 €	750 000 €	Rakennuskustannukset	2 500 000 €	7 500 000 €
Ylläpitokustannukset	600 000 €	600 000 €	Ylläpitokustannukset	900 000 €	1 800 000 €
<b>Yhteensä</b>	<b>850 000 €</b>	<b>1 350 000 €</b>	<b>Yhteensä</b>	<b>3 400 000 €</b>	<b>9 300 000 €</b>
Vaihtoehtoiskustannus			Vaihtoehtoiskustannus		
Rakennusoikeuden			Rakennusoikeuden		
arvo €/m <sup>2</sup>	2 500	11 000	arvo €/m <sup>2</sup>	2 500	11 000
Menetetyt			Menetetyt		
rakennusoikeuden arvo	12 500 000 €	55 000 000 €	rakennusoikeuden arvo	0 €	0 €
<b>Yhteensä</b>	<b>13 350 000 €</b>	<b>56 350 000 €</b>	<b>Yhteensä</b>	<b>3 400 000 €</b>	<b>9 300 000 €</b>

Tarkastelun perusteella keskusta-alueilla, jossa rakennusmaan arvo on korkea, pysäköintiratkaisua mietittäessä tulisi myös pysäköinnin vaikutus muihin rakennusmahdollisuuksiin huomioida.

Liikenne- ja viestintäministeriön tutkimuksessa oli laskettu pysäköintihallin ja kadunvarsipysäköinnin kulut vuositasolla käyttäen annuiteetti-laskentaa 30 vuoden ajanjaksolle, 5% korkotasolla. Pysäköintihallin autopaikkakohtaisena rakennuskuluna oli käytetty 10 000 € ja ylläpitokuluna 15 € kuukaudessa. Kadunvarsipysäköinnin vastaavat arvot olivat 1 000 € ja 10 € kuukaudessa. Näin laskettuna pysäköintihallin vuotuinen kustannus oli 831 € ja kadunvarsipaikan 185€. Koska rakennus- ja ylläpitokulut olivat vaihteluvälin alapäästä ja korkotaso vastasi liikenne- ja viestintäministeriö väylähankkeissa käyttämää, oli kyseessä vuosittaisen kustannuksen alin arvio.

Tutkimuksessa esitettiin että julkisten pysäköintihallien markkinapohjaiset pysäköinnin vuosihinnat ovat Helsingissä 2 724 €, Tampereella 1 176 € ja Turussa 1 152 €. Hinnat ovat huomattavasti laskettua alinta arviota korkeammat. Onkin syytä huomioida, että alimpaan arvioon ei ole huomioitu maanvuokrasopimusta tai muuta maan hankinnasta koituvaa kustannusta. Kadunvarsipysäköinnin alinta arviota verrattiin myös kaupungin myöntämään asukastunnukseen joiden hinnat olivat Helsingissä 36 € vuodessa, Tampereella 50 € vuodessa ja Turussa 34 € vuodessa. Asukastunnusten hinnat ovat selvästi kadunvarsipaikan laskettua vuosikustannusta alhaisemmat. Luvuista käy ilmi kaupunkien tahtotila tukea asukaspysäköintiä, kun taas pysäköintihalleissa hinnoittelu perustuu pyrkimykseen kattaa kustannukset ja tehdä voittoa.

### 3 Tutkimusmenetelmät

Tässä kappaleessa esitellään käytetyt tutkimusmenetelmät ja perusteellaan valittujen menetelmien käyttö. Perustelu pohjautuu aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen ja tehtyihin tutkimuksiin.

Tutkimusmenetelmien valinta pohjautuu tutkimuksen laatuun, tutkittavaan aiheeseen ja tutkimuskysymykseen. Akateemiset tutkimukset jaetaan kolmeen eri luokkaan: määrälliset (quantitative), laadulliset (qualitative) ja yhteismenetelmälliset (mixed methods) tutkimukset. Määrälliset tutkimukset testaavat yleensä objektiivisesti olemassa olevia teorioita. Tutkimuskysymykseen sisältyy normaalisti hypoteesi ja muuttujia analysoidaan numeromuotoisen datan avulla käyttäen tilastotieteellisiä metodeja. Laadullinen tutkimus keskittyy selittämään, ymmärtämään ja kuvaamaan esimerkiksi ilmiötä, käyttäytymistä tai tapahtumia. Yhteismenetelmällisissä tutkimuksissa käytetään menetelmiä molemmista edellä mainituista. Tutkimuskysymys voi olla ilmiötä selittävä, mutta laadullista tutkimusta tuetaan esimerkiksi testaamalla aiheeseen liittyvää hypoteesia. Yhtä hyvin yhteismenetelmällinen tutkimus voi pohjimmiltaan olla määrällinen tutkimus, jossa on selkeä hypoteesi testattavana. Tulosten tueksi on tehty laadullinen tutkimus, esimerkiksi haastattelu, selittämään tutkittua aihetta. (Creswell, 2009, s. 3-5).

Tämä työ on laadullinen tutkimus, jonka tarkoituksena on kuvata keskusta-alueiden kehittäminen vaiheistettuna prosessina. Laadullista tutkimusta voi lähestyä monesta näkökulmasta. Vaihtoehtoja ovat haastattelut, kyselyt tai esimerkiksi tapaustutkimus (Creswell, 2009, s. 17). Keskusta-alueiden kehittäminen on monitahoinen kokonaisuus ja työn tavoitteena on tuottaa konkreettisiin hankkeisiin sovellettavissa oleva malli prosessista. Tavoitteeseen pääsemiseksi esimerkkitapausten tutkiminen, analysointi ja keskeisten henkilöiden haastattelu nähtiin tehokkaimmaksi tutkimusmenetelmäksi.

Eisenhardt (1989) kuvaa artikkelissaan etenemispolun ja tärkeimmät vaiheet muodostettaessa tapaustutkimuksesta teoriaa. Teoriaa muodostettaessa on syytä lähteä tutkimuskysymyksen määrittelystä, edes laveasta sellaisesta, jotta osataan keskittyä oikeisiin asioihin, eikä hukuta tiedon määrään. Hänen mielestään alustava tutkimuksen rakenne olisi hyvä olla suunniteltuna tutkimuksen alkuvaiheessa. Eisenhardt korostaa että kyse on alustavasta rakenteesta joka saattaa, samoin kuin tutkimuskysymyksenkin, tarkentua tai jopa selvästi muuttua tutkimuksen aikana. Tärkeimpänä lähtökohtana Eisenhardt pitää tyhjää lautasta. Tällä hän tarkoittaa, ettei tutkijalla tulisi olla minkäänlaista aavistusta teoriasta eikä hypoteesista, jota testata lähtövaiheessa. Hän tunnustaa, että täysin tyhjä teoreettinen lautanen on mahdottomuus. Siitä huolimatta siihen tulisi pyrkiä, koska ennakkokäsitykset ja -oletukset voivat vääristää tai rajoittaa tutkimuksen lopputuloksia. (Eisenhardt, 1989, s. 532-536)

Esimerkkitapausten valinta on tärkeä näkökohta rakennettaessa teoriaa esimerkkitapauksista. Tutkittavat tapaukset voidaan valita perusjoukosta, johon kuuluvat kaikki mahdolliset tapaukset. Tämän tutkimuksen kohdalla tutkittavan tapauksen kriteerit rajoittavat huomattavasti tapausten määrää perusjoukossa. Perusjoukkoon kuuluvat kaikki Suomen keskusta-alueet, joiden keskusta-alueiden kehittämistoimenpiteet ovat olleet huomattavia tai kehittämishanke on suunnitelmallisesti hyvin pitkällä. Sopivien tapausten valinta kontrolloi ylimääräistä vaihtelua ja auttaa määrittämään rajat tutkimustulosten yleistettävyydestä (Eisenhardt, 1989, s. 537). Määrällisissä tutkimuksissa



tutkimusaineiston valinta tulisi tehdä käyttäen satunnaisotantaa, mikä vahvistaa tulosten tilastotieteellistä merkittävyyttä. Tapaustutkimuksessa tapausotanta tulisi tehdä käyttäen teoreettisia, eikä tilastotieteellisiä perusteita (Eisenhardt, 1989, s.537). Tapaukset voidaan valita, koska ne vastaavat aiempien tutkimusten tapauksia tai niiden avulla voidaan laajentaa aiempia tutkimuksia. Ne voidaan valita kehittyvän teorian perusteella tai täyttämään teoreettiset kategoriat ja edustamaan ääritapauksia (Eisenhardt, 1989, s. 537).

Tähän tutkimukseen valittujen tapausten valinta perustuu harkintaan eikä satunnaisotantaan. Valitut kohteet edustavat maantieteellisesti ja sosiodemografisesti erilaisia lähtökohtia. Kohteiden valinnalla pyrittiin varmistamaan vastausten saanti kaikkiin tutkimuskysymysten alakohtiin. Valitut tapaukset ajoittuvat, kehittämishankkeen keston ja laajuuden huomioiden, riittävän samaan aikaan, jolloin ajallista muuttujaa ja sen vaikutuksia ei tarvitse pohtia.

Eisenhardt ja Creswell korostavat, että laadullisen ja määrällisen datan käyttö voi parantaa tutkimuksen uskottavuutta ja erilaiset lähtötiedot selittävät ja täydentävät toisiaan (Creswell, 2009; Eisenhardt, 1989). Eisenhardtin mukaan myös usean tutkijan käyttäminen ensinnäkin vahvistaa luovaa potentiaalia ja toisekseen vahvistaa tulosten luotettavuutta (Eisenhardt, 1989, s. 538). Tässä tutkimuksessa talouden mallintamiseen liittyvä data on numeerista, muuten data on pääasiassa laadullista. Usean tutkijan käyttämistä harkittiin, mutta se ei lopulta tullut kysymykseen diplomityön akateemisen tarkoituksen takia.

Tiedon keräämiseen ja analysointiin on useita tapoja, joiden valintaan ei ole akateemisesti yhtä ja ainoaa tapaa. Tärkeintä on, että tietoa kerätään riittävästi ja, että kerääminen sekä analysointi tapahtuvat mahdollisimman objektiivisesti ja johdonmukaisesti (Creswell, 2009, s. 177-193). Tiedon kerääminen alkoi tapaamisella kussakin esimerkkitapauksena olevassa kaupungissa. Kaupungista riippuen tapaamisessa olivat läsnä 2-5 hankkeessa läheisimmin tekemisissä ollutta henkilöä. Tapaamisessa esiteltiin lyhyesti tutkimus, jonka jälkeen käytiin läpi lista tarvittavista lähtötiedoista ja henkilöistä, jotka pystyvät tiedon toimittamaan. Saadut lähtötiedot olivat pääasiassa erilaisia kaava- ja sopimusdokumentteja, joista selvisi kehittämishankkeen pääkohdat. Tietoja täydennettiin avoimilla haastatteluilla valittujen henkilöiden kanssa. Kaikkea tarvittavaa tietoa ei saatu yhdellä kertaa, joten lisätietoa pyydettiin tutkimuksen edetessä tarpeen mukaan. Taulukossa 5 on esitetty esimerkkikaupungit ja haastatellut henkilöt sekä heidän toimenkuva hankkeessa. Mikkelissä haastateltavia oli useampia, koska projektissa ei ollut selvää projektiryhmää tai -päällikköä, jolta tarvittavat tiedot olisi saatu.

Tieto on analysoitu aihe kerrallaan vertaamalla tapauksia toisiinsa. Tarkoituksena oli löytää yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia esimerkkihankkeista ja ennen kaikkea löytää hyviä toimintatapoja sekä yleistettävissä olevia huomioita.

Taulukko 5. Esimerkkikaupungit ja haastatellut henkilöt.

Perustietoa esimerkkitapauksista			
	Mikkeli	Hyvinkää	Vantaa
Asukasluku (2011 lopussa)	48 907	45 527	203 001
Väestönkasvu	0,3 %	0,10 %	1,50 %
Työpaikkojen määrä	21 220	18 295	101 134
Työssäkäyvien määrä	20 460	20 833	99 594
Kehityshanke alkoi	2002	2006	2002
Rakentaminen alkoi	2005	2008	2010
Kehityshanke valmis	2011	2013*	2016*

\*arvioitu

#### Haastatellut, Mikkelin kaupunki

Hannu Peltomaa

Kaupungin geodeetti, vastasi sopimusasioista hankkeessa.

Janne Viitamies

Toiminnanjohtaja MIKKE ry. Mm. selvityksiä ja työpajoja suunnittelun aikana

Pekka Kammonen

Yhdyskuntatekniikan insinööri. Kustannustiedot

Jouko Jolkkonen,

Rakennuttajainsinööri. Rakentamisvaiheet ja rakennusten valmistuminen

#### Haastatellut, Hyvinkään kaupunki

Jyrki Mattila

Tekniikan ja ympäristön toimialajohtaja. Hankkeen ohjausryhmässä

Marko Kankare

Kaupungin geodetti. Hankkeen ohjausryhmässä.

#### Haastatellut, Vantaan kaupunki

Heikki Virkkunen

Projektijohtaja.

Olli Lappalainen

Kadunsuunnittelupäällikkö

## 3.1 Esimerkkitapaukset

### Mikkeli

Mikkeli on merkittävä hallinnollinen keskus Etelä-Savossa. Mikkeliissä sijaitsevat mm. Maavoimien esikunta, Mikkelin hiippakunnan tuomiokapituli sekä valtion aluehallinnon yksiköitä. (Mikkeli, 2012)

Mikkelin kaupungin strategiassa on asetettu tavoitteeksi olla modernin palvelun kasvukeskus Saimaan rannalla. Kaupunki on esimerkiksi ottanut käyttäjälähtöisyyden ja sosiaalisen median hyödyntämisen toimintansa ohjenuoriksi. Kaupunkiorganisaation palveluprosessit ja toimintatavat pyritään suunnittelemaan mahdollisimman käyttäjälähtöisesti. (Mikkeli, 2012).



Mikkeli sijaitsee liikenteellisesti vilkkaan Valtatie 5:den varressa ja on ensimmäinen kaupunki tultaessa etelästä Itä Suomeen. Lisäksi Mikkeli on merkittävä rautatieasema matkattaessa Kouvolasta Pieksämäelle, Kuopioon tai Kajaaniin.

Mikkelin keskustassa aloitettiin suunnitelmallinen keskustan kehittämishanke 2000-luvun alussa. Sen yhteydessä linja-autoasema siirrettiin torin vierestä radan varteen perustetun matkakeskuksen yhteyteen. Linja-autoilta vapautuneeseen tilaan nousi kauppakeskus Stella ja viereiseen kortteliin rakennettiin kauppakeskus Akseli. Hankkeen yhteydessä keskustan pysäköinti siirrettiin maan alle 620-paikkaiseen toriparkkiin. Kehittämiseen liittyi muitakin yksityiskohtia mutta edellä mainitut olivat suurimmat yksittäiset muutokset. Kokonaisuuden voidaan katsoa valmistuneen alkuvuodesta 2011, jolloin kauppakeskus Stella avasi ovensa. Kehittämisalueen maantieteellinen raja, katso liite 2.

## **Hyvinkää**

Hyvinkää on kasvanut talousalueensa keskuksiksi. Logistisesti hyvä sijainti ja erinomaiset liikenneyhteydet ovat tuoneet kaupunkiin joukon menestyviä yrityksiä mm. Kone Oyj, VR Oy ja HOK-Elanto. Hyvinkäälle on rakennettu uusia asuinalueita säilytettyjen puutalokortteleiden rinnalle. Keskustaan on uuden rakentamisen myötä noussut kerrostaloja, mutta ennen kaikkea Hyvinkää on omakotitalojen kaupunki, josta etsitään luonnonläheistä elämää tasapainoisesta ja henkisesti rikkaasta ympäristöstä. (Hyvinkää, 2012).

Hyvinkään keskustan kehittämishanke keskittyy Torikadun varteen, rautatien itäpuolelle. Hankkeessa aluetta hallinneet pysäköintipaikat siirrettiin maan alle ja kaupungin rakennukset, kaupungintalo ja palolaitos, siirrettiin muualle, jotta alueelle vapautui tilaa kaupallisille palveluille. Huomattavin muutos on kolmen kiinteistön muodostama kaupallinen keskus ja maan alle sijoitetut 1600 autopaikkaa. Kahden päivittäistavarakaupan veturiliikkeen lisäksi alueella on liiketilat noin 75 erikoiskaupan yritykselle, toimistotiloja noin 300 henkilölle ja 80 asuntoa. Autopaikkoja alueelle tuli yhteensä 1 300 kappaletta. Kehittämisalueen maantieteellinen raja, katso liite 2.

## **Tikkurila**

Vantaa on yksi pääkaupunkiseudun kolmesta kaupungista, ja Tikkurila on Vantaan hallinnollinen keskusta. Vantaalla on tärkeä strateginen rooli liikenteen solmukohtana koko valtion tasolla. Vantaalla sijaitsee Helsinki-Vantaan lentoasema, sekä Tikkurilan juna-asema, jonka rooli matkustajaliikenteen solmukohtana korostuu entisestään Kehäradan valmistuttua.

Tikkurila on esimerkeistä ainoa, jossa kehittämishankkeeseen liittyvä rakentaminen on vasta alkuvaiheessa. Hankkeeseen liittyvät maankäyttösuunnitelmat on tehty, kaavamuutosprosessi läpikäyty ja rakentaminen käynnissä. Kehittämisen yhteydessä Tikkurilan tori siirtyy lähemmäksi rautatieasemaa, torin ympäristöön kaavoitetaan satoja asuntoja. Keskustaan rakennetaan kaksi pysäköintilaitosta, joista toinen valmistuu vuonna 2012 ja toinen arvion mukaan 2013 (Vantaa, 2012c). Laitoksiin tulee yhteensä 600 autopaikkaa, joista 400 tulee yleiseen käyttöön. Lisäksi Tikkurilan nykyinen rautatieasema puretaan ja tilalle rakennetaan massiivisen asemakeskus, johon tulee rautatie- ja linja-autoaseman lisäksi huomattavia määriä liike- ja toimistotiloja. Kehittämisalueen maantieteellinen raja, katso liite 2.

## 4 Kehittämishankkeet

Seuraavissa kappaleissa kuvataan kolme esimerkkitapausta aina yksi aihealue kerrallaan. Aihealueiden valinta ja jako perustuu tutkimusaineistoon. Kappale alkaa kehittämishankkeiden tavoitteiden kuvaamisella, jota seuraa prosessin tiivis kuvaus. Kolmantena on kaavamuutosprosessiin liittyvien suunnitelmien ja päätösten listaus sekä tarkempi kuvaus kaavamuutosprosessista. Tämän jälkeen kuvataan kaupunkien maanomistus ja siihen liittyvä maapolitiikka kaupungeittain. Viides aihe on kunkin hankkeen talous kaupungin näkökulmasta. Kuudentena kuvataan pysäköinnin järjestämistä kussakin keskustassa. Viimeisenä luodaan katsaus kestävän kehityksen näkökulmiin kehittämishankkeissa.

Kappaleessa esitetyt tiedot perustuvat hankkeisiin liittyviin asemakaavamuutoksen selostuksiin ellei toisin mainita (Hyvinkää, 2007; Mikkeli, 2005; Mikkeli, 2006; Mikkeli, 2007; Vantaa, 2009 ja Vantaa, 2012). Selostukset ovat osa kaavamuutosprosessia ja ne ovat kaupungin kaavoituksesta vastaavien tahojen käsialaa. Selostusten sisältö vaihtelee lähtötilanteen, kaavamuutoksen laajuuden, ja kaupungin toimintatapojen mukaan. Esimerkiksi Mikkelin ydinkortteleiden asemakaavamuutoksen selostuksessa on esitelty alueen historiaa 1800-luvulle, mikä on poikkeuksellista.

### 4.1 Hankkeet lyhyesti

Kappaleessa kuvataan kolmen esimerkkihankkeen tavoitteet lyhyesti ja hankkeiden eteneminen pääkohdittain.

#### 4.1.1 Tavoitteet

##### Mikkeli

Keskustan kehittämisen yleiseksi tavoitteeksi voidaan nostaa Hallitustorin asemakaavan selostukseen kirjattu tavoite kehittää maakunnan ytimeksi miellyttävän Mikkelin keskustan elinvoimaa ja kilpailukykyä, varmistaa korkeatasoiset palvelut, tehdä asiointi helpoksi ja viihtyisäksi sekä lisätä keskusta-asumisen mahdollisuuksia. (Mikkeli, 2005). Tärkeimmät tavoitteet voidaan jakaa lisärakentamiseen, kaupunkikuvaan, liikenteeseen ja matkailulliseen kiinnostavuuteen liittyviin tavoitteisiin. (Mikkeli, 2005; Mikkeli, 2006 ja Mikkeli, 2007).

##### Lisärakentamisen tavoitteet

- Entistä monipuolisempia ja vetovoimaisempia keskustapalveluja.
- Keskusta-asuminen kysyntää vastaavaksi.
- Pitää kaupungin ydinalueet luontevan elävinä myös kauppojen aukioloaikojen ulkopuolella.
- Lisätä turvallisuutta ja viihtyisyyttä.

##### Kaupunkikuvalliset tavoitteet

- Täydentää ja tiivistää keskustan asuin- ja liikekortteleita.
- Eheyttää kaupunkikuvaa.
- Mahdollisuuksien mukaan säilyttää monipuolinen kerroksellisuus.
- Eloisa ja aktiivinen katukuva.



- Viihtyisän asioimisympäristön, tasapainoisen monipuolisten palveluiden, asumisen ja vapaa-ajan kokonaisuuden luominen.

#### Liikenteelliset tavoitteet

- Keskustaan elävä ja vetovoimainen kävelyalue.
- Saada pysäköinti maan alle.
- Parantaa keskustan kaupallisten palveluiden kilpailukykyä parantamalla pysäköintiä.

#### Matkailullisena tavoitteena

- Vastata matkailukaupungin ja vapaa-ajan asumiskunnan haasteeseen.
- Edistää ihmisiä kokoavia ”matalan kynnyksen” paikkoja.

Lisäksi Ydinkortteleiden 1-4 asemakaavan selostuksessa on nostettu kaavan tavoitteeksi ”Avoin, vuorovaikutteinen ja osallistava suunnitteluprosessi” (Mikkeli, 2005, s. 23). Rakennuttajien ja tulevien käyttäjien osallistuttamisen tarkoituksena oli parantaa mahdollisuuksia aikaansaada korkeatasoisempaa ympäristöä, parempia toimitiloja ja asuntoja.

### Hyvinkää

Keskustan kehittämisellä haettiin parannusta Hyvinkään keskustaan, joka oli hajanainen ja tarvitsi tiivistämistä. Hyvinkään ydinkeskustassa oli ollut pitkään puute yhtenäisestä kaupallisesta keskustasta. (Hyvinkää, 2012b).

#### Hankkeen tavoitteet

- Estää tai vähentää ostovoiman karkaamista.
- Kaupallisen toimivuuden parantaminen.
- Palveluiden keskittäminen ydinkeskustaan eikä keskustan ulkopuolelle ns. peltomarketteihin.
- Keskustan elinvoimaisuuden lisääminen.
- Keskusta-asumisen lisääminen.

### Tikkurila

Tikkurilassa hankkeen tavoitteet voidaan jakaa kaavamuutosten mukaan ydinkeskustan kortteleita tai asemakeskusta koskeviin. Ydinkeskustan tavoitteet ovat suoraan Vantaan kaupungin omia tavoitteita, kun taas asemakeskuksen tavoitteet liittyvät Kehäradan valmistumisen ja liikennemäärien kasvun kautta kaupungin tavoitteeseen kehittää Tikkurilaa. (Vantaa, 2009; Vantaa, 2012a ja Vantaa, 2012c).

#### Ydinkeskustan kaavamuutoksen tavoitteet

- Vahvistaa Tikkurilan ydinkeskustaa vetovoimaisena ja omaleimaisena hallinnon, kulttuurin, kaupan ja asumisen alueena.
- Luoda edellytyksiä korkeatasoiselle ja keskustaa eheyttävälle täydennysrakentamiselle sekä viihtyisien julkisivujen toteuttamiselle.
- Tarjota monipuolista omistus- ja erityisasumista.
- Korkeatasoinen ja kaupunkimainen asumisympäristö.

- Sijoittaa asuintaloihin myös palvelu-, liike- ja toimistotiloja.

Ydinkeskustan kaavamuutoksessa otetaan huomioon asemakeskuksen tilatarpeet. Kaikki pysäköintipaikat sijoitetaan rakenteisiin. Lisäksi liikkuminen pyritään takaamaan turvalliseksi ja esteettömäksi.

Asemakeskuksen kaavamuutosta ohjaa Kehärata ja siellä vuonna 2014 käynnistyvä liikenne. Tuon jälkeen kaukomatkustajat vaihtavat kaukojunista lentokentän lähijuniin Tikkurilassa ja asemasta tulee Suomen toiseksi vilkkain. (Vantaa, 2012a, 2012c).

Asemakeskuksen kaavamuutoksen tavoitteet

- Uusi asemakeskus, johon sijoittuu linja-autotermiinaali, matkustajapalveluja, liiketilaa, pysäköintipaikkoja ja toimitilaa.
- Mahdollistaa Vantaan kaupungin ja liikenneviraston tarpeita palveleva asemakeskus siten, että teknisten palveluiden runkoverkostot ja peruspalvelut ovat tehokkaassa käytössä ja niiden ylläpito taloudellisten resurssien rajoissa.

## 4.1.2 Hankkeiden eteneminen

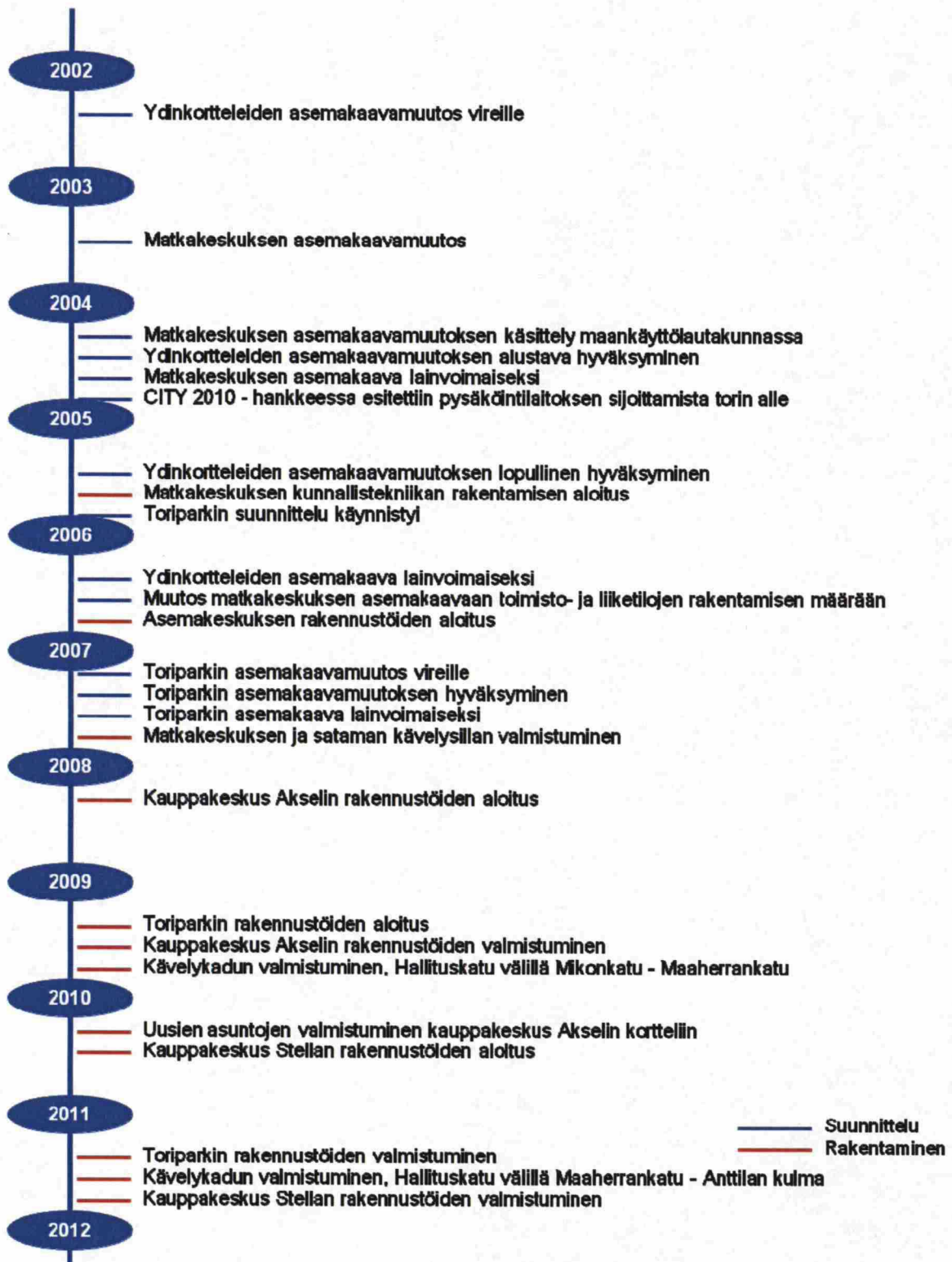
### Mikkeli

Mikkelissä kehittämishankkeen suunnitteluvaiheessa tärkeimmät osapuolet olivat Mikkelin kaupunki ja Mikkelin kaupunkikeskustan kehittämisyhdistys ry, MIKKE.

Kaupunkikeskustan kehittämisyhdistyksen jäseninä on kaupungin teknisen toimen työntekijöitä, kiinteistöjen omistajia ja kaupunkikeskustassa toimivien kaupan alan liikkeiden jäseniä, toisin sanoen keskustan toimitilojen loppukäyttäjiä. (Mikkeli, 2012b). MIKKE:n toiminnasta vastaa hallitus, käytännössä toiminnanjohtaja (Mikke, 2012).

Keskustan kehittämishanke muodostui Mikkelissä kolmesta osakokonaisuudesta. Ensimmäisenä oli linja-autoaseman siirtyminen torin vierestä rautatieaseman yhteyteen valmistuneeseen matkakeskukseen. Linja-autoaseman siirtymisestä vapautuneeseen tilaan tuli kauppakeskus Stella. Kauppakeskus Stellan kortteli ja viereinen kauppakeskus Akselin kortteli muodostavat toisen kokonaisuuden. Kolmas osakokonaisuus oli toriparkki ja siihen liittyneet rakennustyöt. Kuvassa viisi on esitetty hankkeen eteneminen kronologisesti.



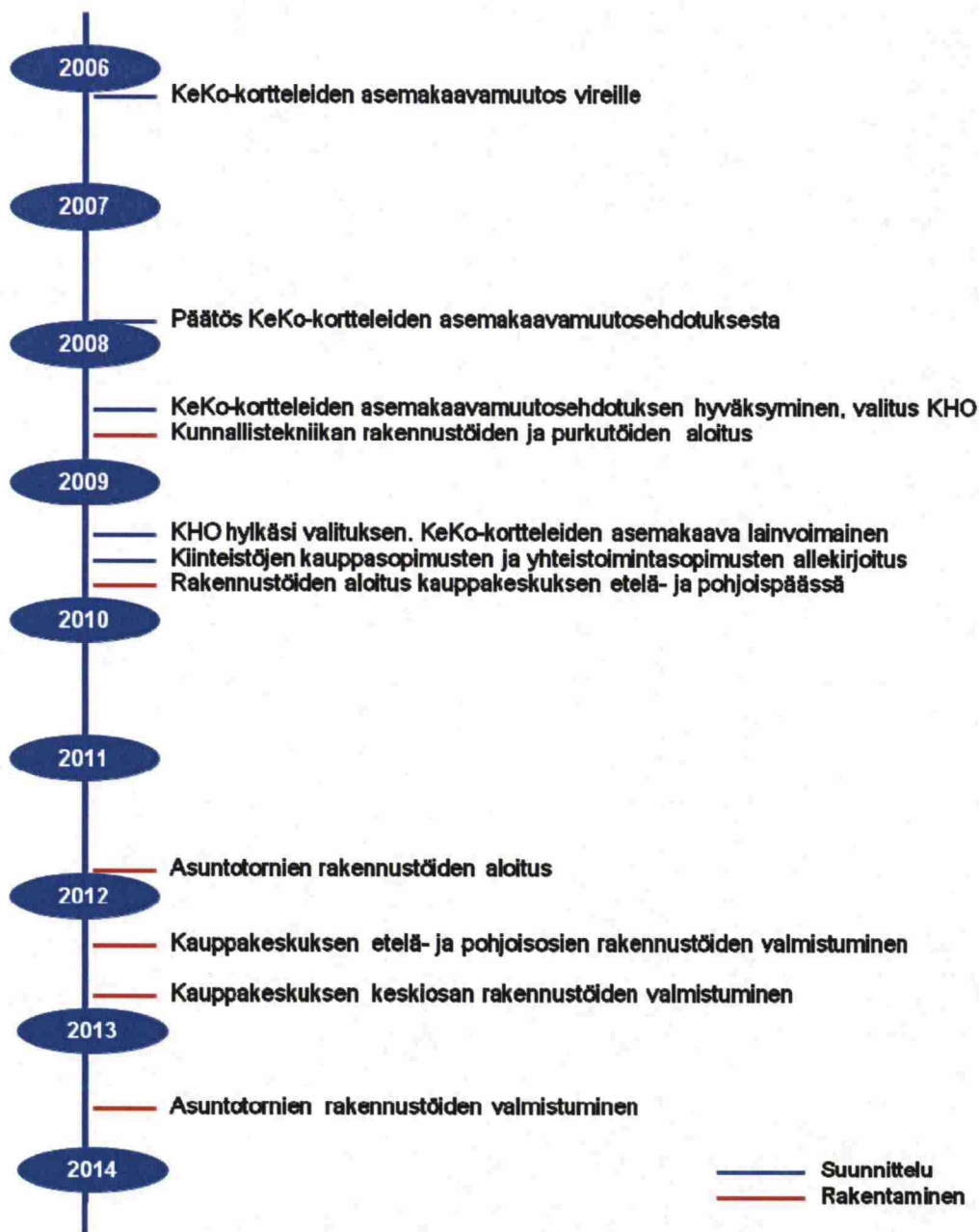


Kuva 5. Mikkelin keskustakehityksen eteneminen. (Mikkeli, 2005; Mikkeli, 2006 ja Mikkeli, 2007 ja Jolkkonen, 2012)

Stella voitti vuoden Kauppakeskusteko 2012-kilpailun. ”Kauppakeskus Stella rakennettiin kunnioittaen C. L. Engelin 1830-luvulla suunnittelemaa asemakaavaa. Toteutuksessa onnistuttiin yhdistämään historiallisesti merkittävät rakennukset toiminnalliseksi lähikauppakeskukseksi.” (Stella, 2012).

## Hyvinkää

Hyvinkäällä kehittämishankkeen suunnitteluvaiheessa kolmen maankäyttövaihtoehdon laadinta tapahtui yhteistyönä keskeisten maanomistajien ja toiminnanharjoittajien kanssa. Suunnitteluun osallistuivat YIT, FicRe, Ejendomsinvest, Kesko, HOK-Elanto sekä Hyvinkään kaupunki. YIT toimi projektissa rakennuttajana, kun taas FicRE, Kesko ja HOK-Elanto olivat kiinteistön omistajina sekä loppukäyttäjinä. Projektia johdettiin kolmen projektiryhmän toimesta. Ryhmät olivat suunnittelun ja tekniikan ryhmät, sekä ohjausryhmä, joka kokosi kahden ensimmäisen tulokset. Jokaisessa ryhmässä oli jokaisen osapuolen edustajia. Reunaehdot suunnittelulle tulivat kaupungin näkemyksestä alueen tulevaisuudesta, jonka jälkeen suunnittelua vietiin eteenpäin yhdessä osapuolten kanssa.



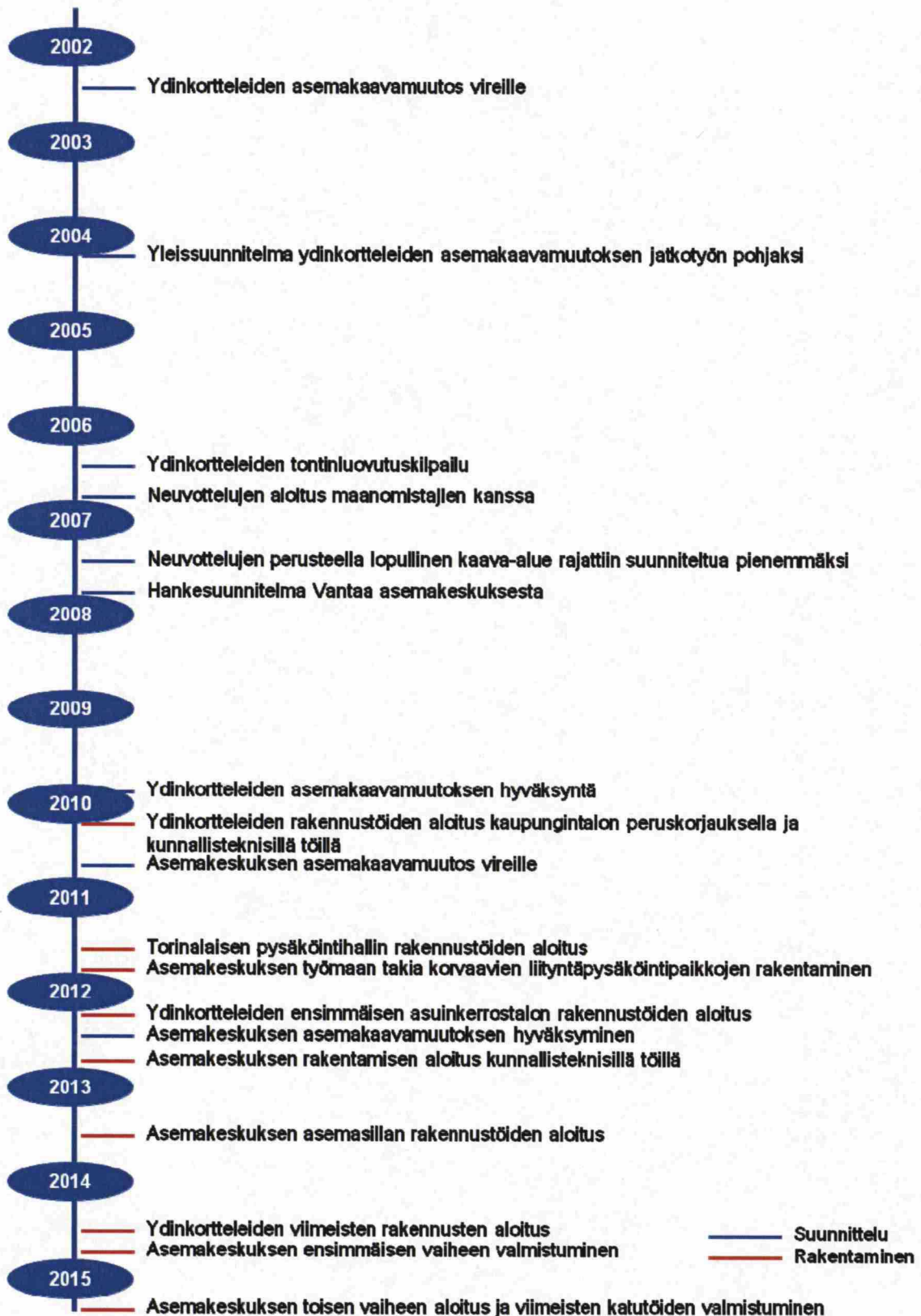


Kuva 6. Hyvinkään keskustakehityksen eteneminen (Hyvinkää, 2009; Hyvinkää, 2012b).

Kaavasuunnitelmaa vietiin käsi kädessä rakennusten suunnittelun kanssa, jolloin asemakaava räätälöitiin tulevalle hankkeelle. Kuvassa kuusi on esitetty hankkeen eteneminen kronologisesti.

### **Tikkurila**

Vantaan kaupunki laati ydinkeskustakortteleista asemakaavaluonnoksen. Luonnoksen pohjalta kaupunki järjesti tontinluovutuskilpailun, jossa tontinsaajat ratkaistiin arkkitehtonisin perustein. Tonttien hinnat oli ilmoitettu etukäteen. Kilpailuun kutsuttiin 9 rakennusliikettä ja rakennuttajaa, joista 7 osallistui. Kaupunki jatkoi kilpailun voittajien YH-Suomi Oy:n ja Skanska Talonrakennus Oy:n kanssa kaavan jatkosuunnittelua. Sitten rakennushankkeesta luopui YH-Suomi Oy, jonka tilalle valittiin YIT Rakennus Oy (Vantaa, 2009, Vantaa, 2012a). Asemakeskuksen kaavamuutoksessa kaupungin yhteistyökumppaneina olivat VR ja YIT. Asemakeskuksen kehittämiseen liittyy myös Kehärata-projekti, jonka toimesta suunnitellaan muun muassa radan päälle sijoittuvaa asemasiltaa. Molempien kaavahankkeiden (ydinkeskusta ja asemakeskus) suunnitteluun osallistuivat kaupungin puolelta kaupunkisuunnittelun lisäksi kuntatekniikan keskus, yrityspalvelut ja rakennusvalvonta, samoin kuin hankkeiden toteuttajat sekä heidän arkkitehtinsa ym. konsultit. Kuvassa seitsemän on esitetty hankkeen eteneminen kronologisesti. (Vantaa, 2009; Vantaa 2012a ja Vantaa 2012c).



Kuva 7. Vantaan keskustakehityksen eteneminen. (Vantaa, 2009; Vantaa, 2012a ja Vantaa, 2012c)



## 4.2 Kaavamuutosprosessi

Kappaleen tarkoituksena on luoda lukijalle kuva asemakaavamuutosprosessin kestästä ja siihen liittyvistä tärkeimmistä päätöksistä ja muista suunnitelmista. Suunnitelmien kohdalla huomattavaa on, kuinka joissain asemakaavamuutoksissa kaikki selvitykset ajoittuvat aikaan ennen kaavamuutoksen vireilletuloa. Toisissa kaavamuutoksissa huomattava osa selvityksistä ajoittuu vireilletulon kanssa samoihin aikoihin tai myöhemmäksi. Tämä kuvaa sitä, ettei kaupungeilla ole selkeää kaavaa tai toimintatapaa, milloin ja millaisia selvityksiä teetetään asemakaavamuutoksen yhteydessä. Sen sijaan selvityksiä teetetään joustavasti tilanteen ja tarpeen mukaan.

### 4.2.1 Mikkeli

Mikkelin kaupunkikeskustan kehitykseen liittyi oleellisesti kolme asemakaavan muutosta. Ensimmäisenä valmistui matkakeskuksen kaavamuutos, jota myöhemmin tarkennettiin. Seuraavana valmistui ydinkeskustan kortteleiden kaavamuutos. Viimeisenä valmistui hallitustorin kaavamuutos.

#### Ydinkorttelit (Mikkeli, 2005)

##### SUUNNITELMAT

- 1990: Mikkelin yleiskaava.
- 1993: Keskustan liikenne ja ympäristösuunnitelman kehittämissuositukset ajanmukaisesti tarkastettuina.
- 2001: Korttelin 5 kehittämissuunnitelma, jossa esitettiin myöhemmin kiisteltujen puutalojen purkamista tai siirtämistä muualle. Myöhemmin tehdyssä selvityksessä suositellaan puurakennusten purkamista teknistaloudellisin perustein.
- 2001: Seutukaava.
- **2002: Ydinkortteleiden asemakaavamuutos vireille.**
- 2003: Sokoksen liikeidean kehitystyössä ehdotettiin korttelista tehtäväksi Mikkelin kauppakeskus ja kohtaamispaikka.
- 2005: Hanke- ja esisuunnitelmatasoinen selvitystyö: keskustan pysäköinti- ja kävelyalueselvitys, jonka kantava idea oli maanalainen yhteispysäköintihalli.

##### PÄÄTÖKSET

- 1/2002: Ydinkortteleiden kaavamuutoksen vireilletulo.
- 10/2002: Kaupunginhallitus hyväksyi ydinkortteleiden osallistumis- ja arviointisuunnitelman.
- 6/2003: Kuopion hallinto-oikeus päätti olla sallimatta puutalojen purkamista ennen kaavan valmistumista.
- 1/2004: Maankäyttölautakunta hyväksyi ydinkortteleiden asemakaavan muutosluonnoksen, jossa oli kolme vaihtoehtoa.
- 5/2004: Maankäyttölautakunta valitsi ydinkortteleiden kaavamuutoksen jatkotyöhön vaihtoehdon (VE 1).
- 11/2004: Kaupunginhallitus noudatti maankäyttölautakunnan linjaa ydinkortteleiden kaavamuutosehdotuksen suhteen ja valitsi VE1:n. Valitusta vaihtoehdosta pyydettiin lausunnot ja se asetettiin nähtäville.

- 3/2005: Kaupunginhallitus hyväksyi ydinkortteleiden asemakaavan muutosehdotuksen.
- 5/2005: Kaupunginvaltuusto hyväksyi ydinkortteleiden asemakaavan muutosehdotuksen.
- 6/2005: Kaupunginhallitus jätti kiistellyt puutalot asemakaavan ulkopuolelle.

## KAAVAMUUTOSPROSESSI

Vielä 2002 Mikkeliissä kaavoituksen aikomuksena oli tehdä ydinkeskustan kortteleiden asemakaavan muutoksesta muutosehdotus suoraan ilman luonnosvaihetta, koska tavoitteet eivät olleet ristiriidassa ylemmän asteen kaavoihin nähden. Luonnosvaiheeseen päädyttiin, jotta saatiin riittävän laajalti lausuntoja osallisilta ja asiantuntijoilta. Luonnosvaiheessa oli mukana kolme ehdotusta, joista saatujen lausuntojen perusteella jalostettiin kaksi pidemmälle vietyä versiota. Maankäyttölautakunta ja myöhemmin kaupunginhallitus valitsivat näistä kahdesta vaihtoehdosta jatkotyöstöön toisen. Valinta perustui 8 kohdan vertailuun, jossa jokainen kohta pisteytettiin asteikolla 1-3.

Osallistumis- ja vuorovaikutusvaiheessa huomioitavaa oli kaupunkilaisten poikkeukselliset vaikuttamismahdollisuudet MIKKE ry:n järjestämissä työpajoissa, joissa oli aina myös kaupungin edustaja paikalla valottamassa sen hetkistä vaihetietoa suoraan työpajalaisille.

Kaavamuutosprosessissa suurin kysymys liittyi 1800-luvun puolenvälin tienoilla rakennettuihin puutaloihin, joiden purkuluvan Kuopion hallinto-oikeus eväsi ennen kaavan valmistumista. Voimassa olevassa kaavassa ko. rakennukset jätettiin kaupunginhallituksen päätöksellä kaavan ulkopuolelle. (Mikkeli, 2005; Mikkeli 2012b ja Viitamies, 2012)

## **Matkakeskus (Mikkeli, 2006)**

### SUUNNITELMAT

- 1993: Keskustan liikenne ja ympäristösuunnitelman kehittämissuositukset ajanmukaisesti tarkastettuina.
- **2003: Matkakeskuksen asemakaavamuuotos vireille.**
- 2003: Sokoksen liikeidean kehitystyössä ehdotettiin korttelista tehtävän Mikkelin kauppakeskus ja kohtaamispaikka.
- 2005: Hanke- ja esisuunnitelmatasoinen selvitystyö: keskustan pysäköinti- ja kävelyalueselvitys, jonka kantava idea oli maanalainen yhteispysäköintihalli.

### PÄÄTÖKSET

- 2003: Päätös linja-autoaseman siirrosta matkakeskuksen yhteyteen.
- 10/2004: Matkakeskuksen asemakaavan muutos hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa.
- 5-10/2006: Muutos asemakaavaan.



## KAAVAMUUTOSPROSESSI

Matkakakeskuksen kaavamuuotosprosessi oli huomattavasti kevyempi kuin ydinkortteleiden, eikä siihen liittynyt useampaa suunnitelmaa tai huomattavia erimielisyyksiä kaavan sisällöstä. Lisäksi tässä työssä oli käytössä vain viimeisen asemakaavan muutoksen selostus, joka oli hyvin lyhyt ja ytimekäs, koska kyseessä ei ollut merkittävä muutos. (Mikkeli, 2006)

### **Hallitustori (Mikkeli, 2007)**

#### SUUNNITELMAT

- 1990: Mikkelin yleiskaava.
- 1993: Keskustan liikenne- ja ympäristösuunnitelman kehittämissuosituksat ajanmukaisesti tarkastettuina.
- 2001: Seutukaava.
- 2004: Mikkelin ydinkeskustan pysäköintilaitosten ja kävelyalueiden selvitys.
- 2005: Hanke- ja esisuunnitelmatasoinen selvitystyö: keskustan pysäköinti- ja kävelyalueselvitys, jonka kantava idea oli maanalainen yhteispysäköintihalli.
- **2007: Hallitustorin asemakaavamuuotos vireille.**

#### PÄÄTÖKSET

- 3/2007: Hallitustorin kaavamuuotoksen vireilletulo.
- 9/2007: Kaupunginhallituksen hyväksyntä.
- 10/2007: Kaupunginvaltuusto hyväksyi asemakaavan muutosehdotuksen
- 11/2007: Asemakaava lainvoimainen.

## KAAVAMUUTOSPROSESSI

Hallitustorin kaavamuuotosprosessi oli huomattavasti kevyempi kuin ydinkortteleiden, eikä siihen liittynyt useampaa suunnitelmaa tai huomattavia erimielisyyksiä kaavan sisällöstä. Kaavamuuotukseen keveydestä kertoo se, että kaavamuuotos hoidettiin läpi alle vuodessa vireilletulosta kaupunginvaltuuston hyväksyntään. (Mikkeli, 2007)

### **4.2.2 Hyvinkää**

Hyvinkään keskustan kehittäminen hoidettiin pitkälle yhdellä kaavamuuotoksella, Keko-kaavamuuotoksella. Uuden kaupungintalon ja palolaitoksen mahdollisia kaavamuuotoksia ei käsitellä tässä selvitystyössä.

#### SUUNNITELMAT (Hyvinkää, 2007)

- - : Maakuntakaava.
- 1992: Keskustaajaman osayleiskaava.
- 1998: Ydinkeskustan osayleiskaava.
- 2000: Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet.
- 2000: Hyvinkään keskustaaajaman kulttuuriympäristön hoitosuunnitelma.
- 2005: Keskustakorttelin itäreunan liikerakentamisen liikenteelliset vaikutukset.

- 2005: Keskustakortteliin sijoittuvan kauppakeskuksen liikenteelliset vaikutukset.
- **2006: KeKo kortteleiden asemakaavamuutos vireille.**
- 2006: Keskustakorttelin pohjavesiselvitys ja pohjaveden hallinta.
- 2006: Hyvinkään keskustan kaupallinen selvitys.
- 2006: Hyvinkään päivittäistavarakaupan rakenneselvitys.
- 2006: Keskustakorttelin kaupallinen rakenne.
- 2006: Hyvinkään keskustakortteli: maisemaselvitys ja yleissuunnitelma.

### PÄÄTÖKSET (Hyvinkää, 2007)

- 1/2006: Kaupunginhallitus päätti keskustakortteleiden kaavamuutoksesta ja myöhemmin samassa kuussa ilmoitettiin hankkeen vireilletulosta.
- 5/2007: Kaupunginhallitus valitsi muutostyön pohjaksi kolmesta maankäyttövaihtoehdosta vaihtoehdon numero 3.
- 4/2008: Kaupunginhallitus päätti kaupungintalon kohtalosta ja hankesopimuksesta.
- 4/2008: Kaupunginvaltuusto päätti kaupungintalon kohtalosta ja hankesopimuksesta.
- 5/2008: Kiinteistöjen esikauppasopimukset lainvoimaiset.
- 6/2008: Kaupunginhallitus päätti asemakaavasta.
- 6/2008: Hankesopimuksen allekirjoitus.
- 6/2008: Kaupunginvaltuusto päätti asemakaavasta.
- 8/2008: Kiinteistökauppasopimusten ja yhteistoimintasopimusten liitteiden allekirjoitus.
- 6/2009: KHO:n päätös valitukseen → asemakaava lainvoimaiseksi

### KAAVAMUUTOSPROSESSI

Ennen varsinaista asemakaavan laadintaa kehittämisalueelle suunniteltiin kolme vaihtoehtoista luonnossuunnitelmaa, joista yksi oli tarkoitus valita asemakaavatyön pohjaksi. Kolmen maankäyttövaihtoehdon laadinta tapahtui yhteistyönä keskeisten maanomistajien toiminnanharjoittajien kanssa. Kaikki laaditut maankäyttövaihtoehdot asetettiin arvioitaviksi. Palautteen perusteella pudotettiin yksi vaihtoehto pois, joka ei sisältänyt asumista ja jakoi kahden kadun ratkaisulla kauppakeskuksen kolmeen osaan. Jatkoon selviytyneet vaihtoehdot erosivat selvimmin valtion vanhan virastotalon osalta. Vaihtoehto 2:ssa rakennus säilytetään, kun vaihtoehto 3:ssa se puretaan ja tilalle rakennetaan laajennettu kauppakeskus ja asuinkerrostaloja. Lopullinen muutos perustuu vaihtoehtoon kolme. Kaavasuunnitelmaa vietin käsi kädessä rakennusten suunnittelun kanssa, joten asemakaava tehtiin mittatilaustyönä tulevalle hankkeelle (Hyvinkää, 2012b). (Hyvinkää, 2007).

#### **4.2.3 Tikkurila**

Tikkurilan kehittämishankkeeseen liittyi neljä asemakaavan muutosta. Näistä kirkon asemakaavan muutos jätettiin tarkastelun ulkopuolelle, koska sen ei katsottu olevan laajuudessaan yhtä merkittävä kuin ydinkeskustan ja asemakeskuksen kaavamuutokset. Lisäksi ydinkeskustan kaavamuutokseen liittyvää pientä asemakaavan muutosta ei ole tarkastelu tarkemmin.



## **Ydinkeskusta (Vantaa, 2009)**

### SUUNNITELMAT

- 2000: Tikkurilan keskustan aatekilpailu.
- 2000: Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet.
- **2002: Ydinkortteleiden asemakaavamuutos vireille.**
- 2005: Maankäytön ja asuntopolitiikan strategisia linjauksia (PKS:n neuvottelukunta).
- 2006: Tikkurilan kehityskuva.
- 2006: Tikkurilan keskustapuiston ja kävelykadun maisema-arkkitehtikilpailu.
- 2006: Uudenmaan maakuntakaava.
- 2007: Tikkurilan kirkon ja seurakuntakeskuksen arkkitehtuurikilpailu.
- 2007: Vantaan yleiskaava.

### PÄÄTÖKSET

- 5/2002: Tiedotus työn vireilletulosta ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma.
- 1/2004: Kaupunginhallitus hyväksyi yleissuunnitelman jatkotyön pohjaksi.
- 8/2005: Kaavamuutosluonnos nähtäville.
- 2-8/2006: Tontinluovutuskilpailu.
- 2006-2007: Suunnittelu ja neuvottelu maanomistajien kanssa.
- 5/2007: Loppulisen kaava-alueen rajaaminen.
- 10/2008: Asemakaavamuutosehdotuksen jättäminen kaupungin hallitukselle.
- 11/2008: Kaupungin hallitus hyväksyi kaavamuutosehdotuksen.
- 12/2009: Valtuusto hyväksyi kaavan.
- 2011: Pieni muutos hyväksyttyyn asemakaavaan.

### KAAVAMUUTOSPROSESSI

Asemakaavan muutos aloitettiin Tikkurilassa neljällä eri luonnosvaihtoehdolla, joita tehtiin vuosien 2004 ja 2005 aikana. Yhteen luonnokseen päädyttiin vuonna 2005 ja luonnoksen pohjalta järjestettiin tontinluovutuskilpailu vuonna 2006. Kaavamuutosprosessissa suurin hidastava tekijä olivat yli vuoden kestäneet vaikeat neuvottelut eräiden maanomistajien kanssa, jotka lopulta johtivat ongelmaksi muodostuneen alueen jättämisen kaava-alueen ulkopuolelle toukokuussa 2007. Tämän jälkeen asemakaavamuutosehdotus asetettiin näytille ja kaavamuutosprosessi jatkui ilman suurempia hidasteita. (Vantaa, 2009).

## **Asemakeskus (Vantaa, 2012a)**

### SUUNNITELMAT

- 2000: Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet.
- 2002: Esiselvitys Vantaan asemakuksesta.
- 2006: Uudenmaan maakuntakaava.
- 2007: Hankesuunnitelma Vantaan asemakeskuksesta.
- 2007: Vantaan yleiskaava.
- 2008: Raiteisto- ja maankäyttöselvitys →tarve lisäraiteille ja asemakeskuksen siirtyminen pohjoisemmaksi.

- 2010: Yleissuunnitelma asemakeskuksesta.

## PÄÄTÖKSET

- 10/2007: Kaavamuutoshakemus yksityisen tahon toimesta.
- 9/2010: Kaavamuutoksen vireilletulo.
- 2/2012: Asemakaavamuutosehdotus hyväksyttäväksi kaupunginhallitukselle.
- 2/2012: Kaupunginhallituksen hyväksyntä.
- 7/2012: Kaupunginvaltuuston hyväksyntä.

## KAAVAMUUTOSPROSESSI

Asemakeskuksen kaavaa lähdettiin viemään eteenpäin yhdellä kaavamuutosehdotuksella. Ehdotus asetettiin nähtäville helmikuussa 2012 ja kaupunginvaltuusto hyväksyi sen heinäkuussa 2012. Prosessi oli huomattavasti ydinkeskustan prosessia nopeampi. Huomattavaa on alueen yksipuolisempi maanomistus ja maanomistajien omat intressit kehittää aluetta. (Vantaa, 2012a).

Asemakeskuksen kaavamuutokseen pyrittiin saamaan asukasmielipiteitä Tikkurilan kehityksestä Metropolian ammattikorkeakoulun vetämällä työpajalla (Vantaa, 2012c).

Hotelli Vantaan laajennus ja Kassatalon kortteli ovat olleet mukana alustavissa suunnitelmissa, mutta eivät olleet mukana tehdyissä asemakaavan muutoksissa. Keskustan kehittämistyö tulee jatkumaan Tikkurilassa vielä rakennusvaiheen jälkeen ainakin näiden kaavamuutosten osalta. (Vantaa, 2012a).

### **4.3 Kunnan maapolitiikka**

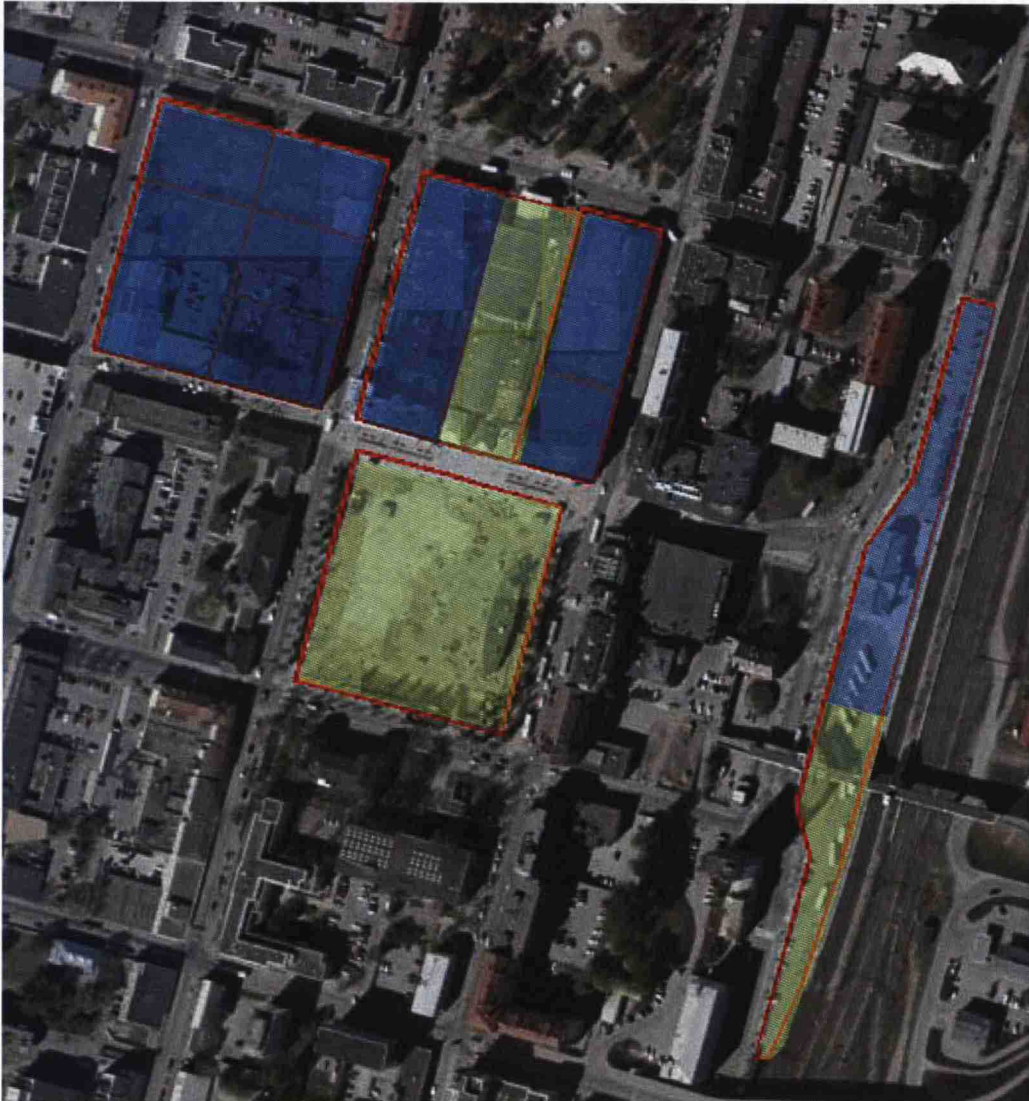
Maapolitiikkaan ja käytettävissä oleviin ratkaisumalleihin vaikuttaa oleellisesti maanomistus. Toimittaessa kunnan mailla maapolitiikan työkalut eroavat selvästi niistä, jotka ovat käytössä toimittaessa yksityisten tai yritysten omistamilla mailla. Ensiksi on tutkittu maanomistus jokaisella muutosalueella, jonka jälkeen maapolitiikka on tutkittu toimittaessa kunnan mailla ja toimittaessa yksityisten maa-alueilla.

#### **4.3.1 Maanomistus**

Muutosalueiden ilmakuviin on rajattu muutosalueen kiinteistöt. Maanomistus on jaettu kahtia: kaupungin ja yksityisten omistamiin kiinteistöihin. Kaupungin omistukset on värjätty vihreäksi ja yksityisten sinisiksi. Maanomistus on selvitetty Maanmittauslaitoksen ylläpitämästä KTJ-palvelusta. Taustana olevat ilmakuvat ovat samasta lähteestä.



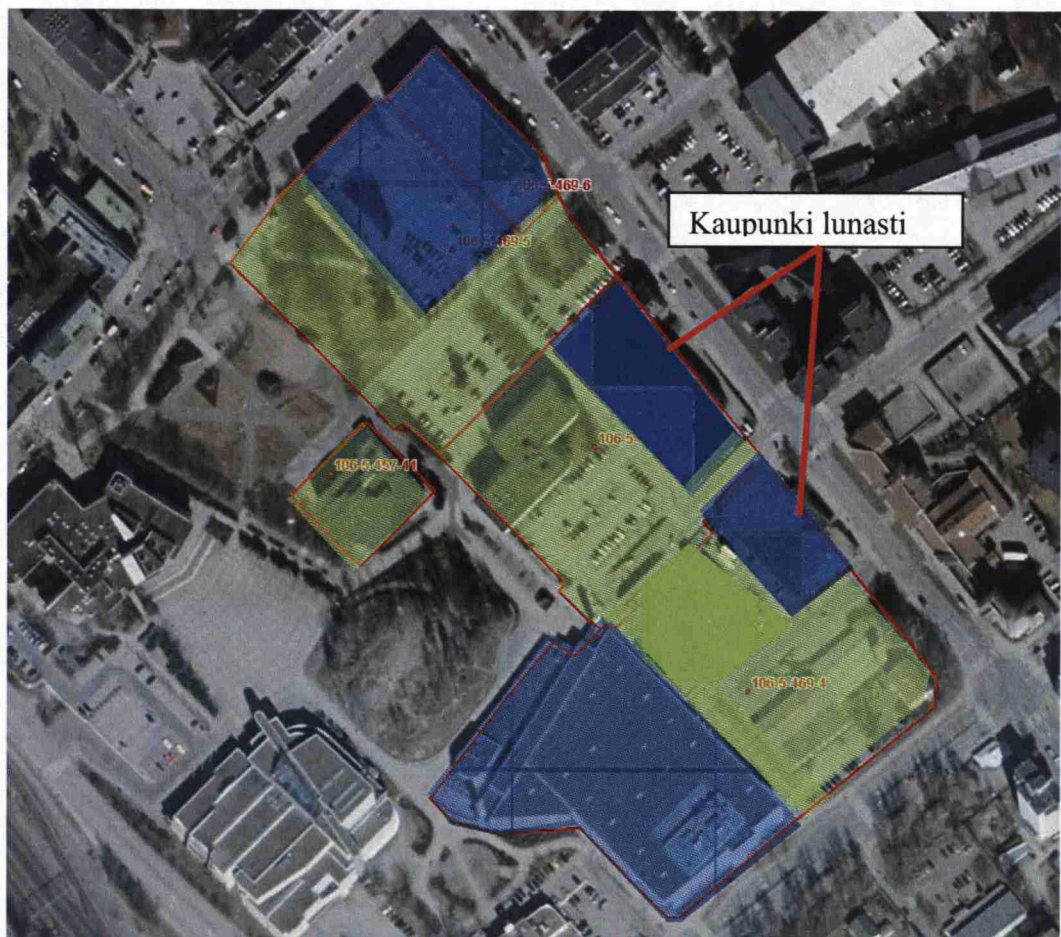
## Mikkeli



Kuva 8. Maanomistus Mikkelissä. Vihreät alueet kaupungin omistuksessa ja siniset yksityisten maanomistajien. Taustana Maanmittauslaitoksen ilmakuva.

Muutosalueella kiinteistöt ovat pääasiassa yksityisten omistuksessa. VR omisti osan matkakeskuksen kiinteistöstä, jonka Mikkelin kaupunki myöhemmin lunasti. Kaupunki omistaa torin kiinteistön ja torin pohjoispuolelta vanhan linja-autoaseman kiinteistön. Rakennettu omaisuus on ja oli ennen muutosta pääasiassa yksityisten omistuksessa. Kyseinen maanomistus tarkoittaa, että kaavamuuostosten lisärakennusoikeudesta aiheutuva kiinteistöjen arvonnousu menee yksityisille maanomistajille.

## Hyvinkää

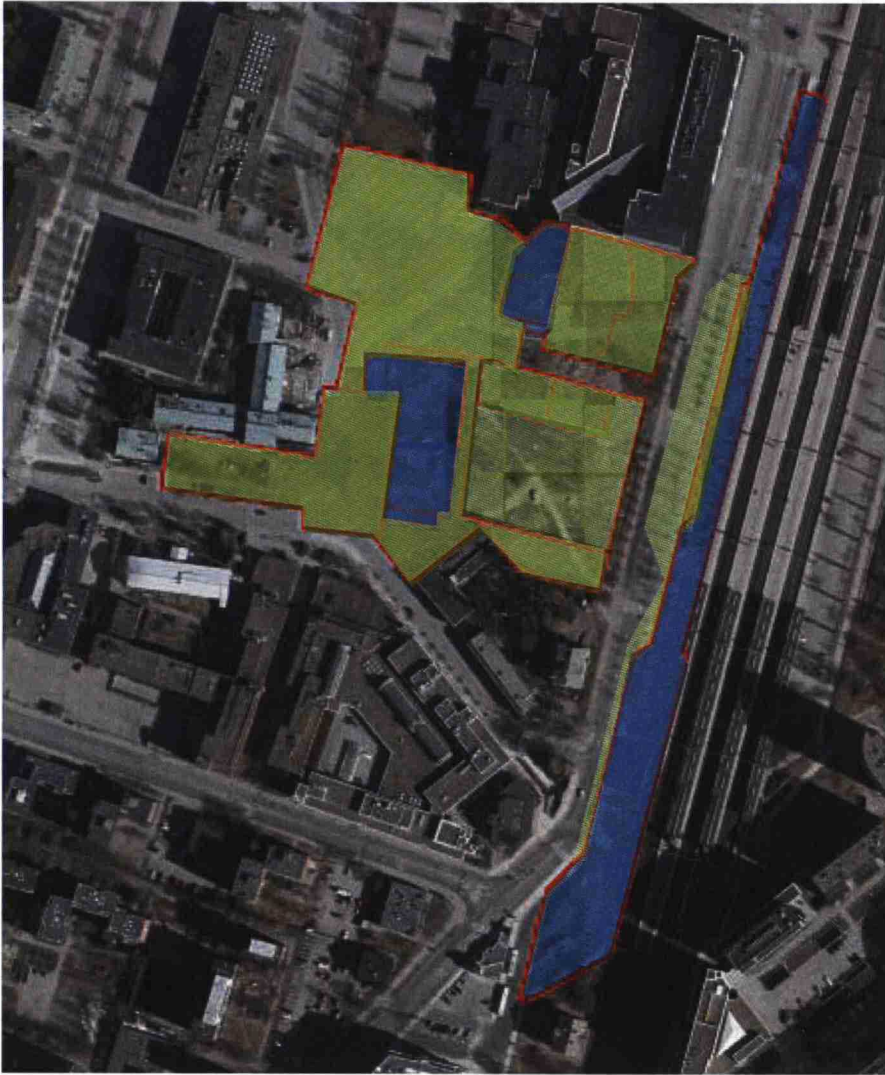


Kuva 9. Maanomistus Hyvinkäällä. Vihreät alueet kaupungin omistuksessa ja siniset yksityisten maanomistajien. Taustana Maanmittauslaitoksen ilmakuva.

Hyvinkäällä kaupunki omisti jo ennestään huomattavan osan muutosalueen kiinteistöistä. Lisäksi kaupunki lunasti alueelta kaksi kiinteistöä, joiden rakennukset purettiin kauppakeskuksen alta. Vain Anttila alueen pohjoisnurkassa ja Prisma alueen etelänurkassa olivat ja ovat edelleen yksityisten omistuksessa. Kaupunki myi lunastamansa kiinteistöt asemakaavan vahvistuttua uusille omistajille markkinahintaan. Näin ollen kaupunki vastasi yksin kunnallistekniikan rakentamisesta ja siitä aiheutuneista kuluista, mutta sai kiinteistöjen myynnistä markkinahinnan ja kaavakehityksestä saadun arvonnousun.



## Tikkurila



Kuva 10. Maanomistus Tikkurilassa. Vihreät alueet kaupungin omistuksessa ja siniset yksityisten maanomistajien. Taustana Maanmittauslaitoksen ilmapäät.

Tikkurilassa Vantaan kaupunki omisti suurimman osan muutosalueen kiinteistöistä. Kehittämishankkeen kannalta muut oleelliset omistajat olivat VR rautatieaseman osalta ja Asunto Oy muutosalueen keskellä.

### 4.3.2 Toiminta kunnan mailla

#### Mikkeli

Mikkelissä kunnan mailla toimittiin matkakeskuksen, toriparkin ja kauppakeskus Stellan katetun osan kohdalla. Kehittämisen yhteydessä kaupunki ei myynyt kiinteistöjä, vaan vuokrasi pääasiassa maanalaisia alueita kaupungin kiinteistöjen alta. Kaupunki vastasi alueella tehtävistä kunnallistekniikan muutostöistä.

Toriparkki on tehty siten, että kaupungin omistaman torialueen alta on maanvuokrasopimuksella vuokrattu alue, jolla on myös pystysuuntainen ulottuvuus,

Mikkelin Toriparkki Oy:lle. Toriparkin tunnelit varsinaista sisäänajoa lukuun ottamatta ovat tehty rasitesopimuksella, eli ne eivät sisälly vuokrattuun alueeseen. Vuokrasopimus on voimassa seuraavat sata vuotta ja vuokrattu pinta-ala on noin 9 500 m<sup>2</sup>. Vuokran määrä sadalta vuodelta on sata euroa, joka maksettiin kertakorvauksena.

Kauppakeskus Stellan lasikatteella katettu osa on tehty niin ikään maanvuokrasopimuksen turvin. Alue oli alun perin yleistä aluetta ja säilytettiin sellaisena, kuitenkin niin, että alueelle on osoitettu rakennusaloja. Teknisesti katettu osa ei ole tonttia, vaan siinä on maantasokerros ja kellarikerros määritetty maanvuokrasopimuksessa erikseen. Maantasokerroksessa lasikatteen alla on myös kauppahalli, joka on välipohjan päällä ja se on kaupungin omistama rakennus. Kauppahallin rakennuksen tarvitsema alue jätettiin maantasolla vuokraamatta. Kellarikerroksessa sama alue on vuokrattu.

## **Hyvinkää**

Kaavamuutoksen jälkeen kaupunki myi kirjastoa lukuun ottamatta kaikki muutosalueen kiinteistöt uuden asemakaavan rakennusoikeuden määrään perustuvaan markkinahintaan.

Kiinteistökauppojen esisopimuksissa ja kokonaisuutta koskevassa Keko-hankesopimuksessa oli tarkoin määritelty kaupungin ja ostajien velvollisuudet. Kaupunki sitoutui toteuttamaan kunnallistekniikan hankkeen vaatimassa aikataulussa. Osapuolet sitoutuivat jättämään rakennuslupahakemukset samanaikaisesti neljän kuukauden kuluessa asemakaavan lainvoimaisuudesta. Ostajille vyörytettiin mahdolliset purkukustannukset olemassa olevien rakennusten purkamisesta ja määrättiin rakentamisvelvoite 80 % asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta. Myös rakentamisaikataulun reunaehdoista sovittiin sopimuksissa. Lisäksi ostajat sitoutuivat sopimussakkoihin, mikäli rakentamisvelvoite laiminlyödään tai lopullinen kauppa jätetään allekirjoittamatta. Sopimussakkoihin vaadittiin emoyhtiön takaus. Rasiteluontoiset asiat sovittiin yhteistoimintasopimuksessa. (Hyvinkää, 2012b)

## **Tikkurila**

Kaavamuutosten jälkeen kaupunki myi ydinkeskustasta yhden uuden asemakaavan mukaisen AK-tontin. Kauppakirjaan sovittiin portaattaisesta rakentamisvelvoitteesta, jonka ensimmäiseen takarajaan mennessä ostaja sitoutuu rakentamaan 40 % asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta ja 80 % toiseen takarajaan mennessä. Kauppakirjassa sovittiin lisäksi, että kaupunki tekee tarvittavat johtosiirrot kiinteistön alueelta ja ostaja vastaa kunnallisteknisistä liittymismaksuista.

Asemakeskuksen alueella kaupunki myi maa-alueita uuden asemakaavan mukaisen tontin muodostumiseksi. Kohteen rakentamisesta ja kunnallistekniikan järjestämisestä sovittiin Tikkurilan asemakeskuksen toteuttamisen sopimuskokonaisuudessa. Sopimusosapuolina olivat Vantaan kaupunki, VR ja kohteen rakennuttaja.



### 4.3.3 Toiminta yksityisten maa-alueilla

#### Mikkeli

Mikkelissä luotiin 2000-luvun taitteessa selkeä käytäntö keskusta-alueen maankäyttösopimuskorvauksille. Mikäli maanomistaja hyötyy kaavamuutoksesta lisääntyneen rakennusoikeuden tai arvokkaamman rakennusoikeuden muodossa, peritään noin kolmasosa maanomistajan saamasta hyödystä maankäyttösopimuskorvauksina. Perittävä määrä perustuu rakennusluvassa merkityn rakennettavan kerrosalan mukaan ja tulee maksuun, kun rakennuslupa tulee lainvoimaiseksi. Maanomistajalle aiheutuvia mahdollisia purkukuluja ei huomioida maankäyttösopimuskorvausmenettelyssä. (Mikkeli, 2012b)

Menettelytavassa erityistä on purkukulujen huomiotta jättäminen ja korvauksen perustuminen rakennusluvan mukaiseen käytettyyn toteutuneeseen rakennusoikeuteen eikä suoraan kaavassa määriteltyyn rakennusoikeuden enimmäismäärään. Korvausten perustuminen toteutuneeseen rakentamiseen kompensoi osittain purkukulujen huomiotta jättämistä. Maksujen ajoittuminen vasta rakennusluvan lainvoimaisuudeksi tulemisen yhteyteen poikkeaa aluekehityshankkeissa yleisesti totutusta tavasta. Aluekehityshankkeissa maankäyttösopimuskorvauksilla rahoitetaan kaavasuunnittelu ja uuden infrastruktuurin rakentaminen. Mikkelin kaupungin geodeetin mukaan Mikkelin keskustan kehityksen yhteydessä ei tullut kuluja uuden infrastruktuurin rakentamisesta, joten maankäyttösopimuskorvauksille ei ollut akuuttia tarvetta.

#### Hyvinkää

Alueella tehtiin yksi pieni maankäyttösopimus lähinnä kaupungin tarvitseman katualueen johdosta. Sopimuksessa korvaukset hoidettiin maan vaihdoilla. Hyvinkään aseman lähellä kehitetään myös kaupunkia ja siellä maankäyttösopimuskorvaukset ovat puolet maanomistajan saamasta kaavamuutoksen mukaisesta hyödystä. Hyötyyn huomioidaan omistajalle aiheutuvat purkukustannukset. (Hyvinkää, 2012b)

#### Tikkurila

Keskustan yhteydessä maanomistajille ei tullut maankäyttösopimuskorvauksia. Asemakeskuksen yhteydessä VR sitoutui sopimuksella maksamaan noin 35 % saamastaan hyödystä korvauksia kunnallistekniikan rakentamista varten. Korvaus eräännyy maksettavaksi heti, kun rakennusliike on allekirjoittanut VR:n kanssa sovitun kiinteistökaupan. Kiinteistökaupan ehtona on mm. asemakeskuksen asemakaavan voimaantulo.

Tikkurilan keskustassa kaupunki vastaa johtosiirroista Asunto Oy:n ostaman kiinteistön kohdalla. Asemakeskuksen kohdalla kaupunki rakentaa kustannuksellaan Ratatien ja Edefeltinaukion, mutta rakennusliike (YIT) vastaa luovutettavilla alueilla maanalaisen kunnallistekniikan siirtämisestä, mikäli se on tarpeen. (Vantaa, 2012c)

## 4.4 Talous

### Mikkeli

Kehittämisen yhteydessä tehdyt kaavamuutokset kasvattivat muutosalueilla rakennusoikeuden määrää yhteensä noin 25 000 k-m<sup>2</sup>. Rakennusoikeuden määrän lisääntymisen positiivinen vaikutus yksityisten omistamien tonttien arvoon olisi yhteensä noin 7 miljoonaa euroa elokuun 2012 hintatasossa arvioituna. Mikkelin kaupungin maankäyttösopimuskäytännöllä yksityisten saamasta arvonnoususta noin kolmasosa peritään maankäyttösopimuskorvauksina. Tämä tarkoittaisi enimmillään noin 2,1 miljoonaa euroa. Todellisuudessa maankäyttösopimuskorvaukset maksetaan Mikkelin keskustassa käytettyyn rakennusoikeuteen perustuen, eikä tarkkaa euromäärä ole tekijällä tiedossa. Hannu Peltomaan (Mikkeli, 2012b) mukaan 2 miljoonaa euroa on suuruusluokkana oikea. Mikkelin kaupunki myi vuonna 2009 määräalan rakennuksineen torin ja kauppakeskus Stellan välistä. Kauppahinta oli noin 1,9 miljoonaa euroa. Yhteensä maankäytöstä kaupungille aiheutuneet tulot olivat näillä perustein noin 4 miljoonaa euroa. Lisäksi lisääntynyt rakennusoikeus kokonaisuudessaan hyödynnettäessä tarkoittaisi vuosittain noin 160 000 euroa lisää kiinteistöveroja, olettaen, että rakennusoikeudesta 60% on käytetty liiketiloihin, 30 % asuntoihin ja 10 % toimistoihin. Lisäksi rakennusmaan käypänä arvona on käytetty 200 €/k-m<sup>2</sup>, asuntorakennusten veroprosentiksi on oletettu 0,5 % ja yleiseksi kiinteistöveroprosentiksi 1%.

Mikkelin keskusta investoitiin vuosina 2007 – 2011 yhteensä 153 miljoonaa euroa. Kaupungin investointien kokonaismäärä oli 14 miljoonaa euroa, josta 2 miljoonaa oli toriparkin rakentamiskustannuksia. Lopuista 12 miljoonasta noin 4 miljoonaa euroa käytettiin julkishyödykkeisiin kuten katualueisiin (Vitamies, 2012b). Suurimman sijoittajavastuun Mikkelin keskustauudistuksesta kantoivat siis yksityiset yritykset.

### Hyvinkää

Hyvinkäällä ydinkeskusta oli suurilta osin pysäköintialueina ja tontit kaavoitettu enimmäkseen ei-kaupallisten rakennusten korttelialueiksi. Kehittämisen yhteydessä tilanne muuttui ja uutta rakennusoikeutta tuli noin 44 000 k-m<sup>2</sup>, lisäksi tontit kaavoitettiin suojeltua kirjastoa lukuun ottamatta kaupallisten- ja asuinrakennusten käyttöön. Lisärakennusoikeus kohdistui pääasiassa kaupungin omistamalle maalle. Alueella tehtiin yksi pieni maankäyttösopimus lähinnä kaupungin tarvitseman katualueen johdosta. Näin ollen kaupungin tulot perustuivat pitkälti kiinteistökauppoihin. Kaupunki myi kaavamuutoksen jälkeen kirjastokiinteistöä lukuun ottamatta kaiken maaomaisuuden keskustakortteleiden alueelta. Lunastamansa kiinteistöt kaupunki myi samaan hintaan eteenpäin. Myyntituloja kertyi yhteensä noin 14,5 miljoonaa euroa. Muita tuloja Hyvinkään kaupungille tuli liittymismaksuista yhteensä 300 000 euron edestä. (Hyvinkää, 2012b)

Kunnallistekniikan rakentaminen Hyvinkään keskustakortteleiden kehittämisen yhteydessä maksoi noin 1,8 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupungille aiheutuviksi kustannuksiksi voidaan laskea purettujen kaupungintalon ja paloaseman purkuhetken arvo, joka oli kaupungilta saadun tiedon mukaan yhteensä noin 6,5 miljoonaa euroa. (Hyvinkää, 2012b).



Muita hankkeesta seuranneita hyötyjä ovat mm. 400 miestyövuotta rakentamisessa, uusia työpaikkoja, noin puolen miljoonan euron vuosittainen lisäys kiinteistöveroissa ja 1600 uutta autopaikkaa ydinkeskustaan. (Hyvinkää, 2012b).

## **Tikkurila**

Tikkurilan kehittämisalueen tonteilla oli rakennusoikeutta ennen kaavamuutoksia noin 30 000 k-m<sup>2</sup>, josta 74 % oli kaavoitettu virastorakennusten korttelialueeksi. Asemakeskuksen alueella rakennusoikeutta oli vain 3500 k-m<sup>2</sup>. Kahden kaavamuutoksen myötä kokonaisrakennusoikeuden määräksi tuli noin 55 000 k-m<sup>2</sup>. Ydinkeskustassa rakennusoikeuden määrä väheni, mutta tontit kaavoitettiin ydinkeskustan alueella pääasiassa asuinkerrostalokäyttöön, jolloin niiden yksikköhinta nousi huomattavasti verrattuna aiempaan virasto- ja hallintorakennusten hintatasoon. Asemakeskuksen alueella yksikköhinta pysyi samana, mutta määrä kymmenkertaistui. Toteutuneet kaavamuutokset nostivat yksityisten omistamien tonttien hintatasoa elokuun 2012 hintatasossa arvioituna yhteensä noin 10,5 miljoonaa euroa. Vantaan kaupunki on myynyt alueelta tontteja yhteensä noin 12,4 miljoonan euron arvosta. Lisäksi Vantaan kaupunki sai yksityisiltä maanomistajilta noin 2,3 miljoonaa euroa kunnallistekniikan kustannuksiin. Kaavamuutosten ja kiinteistökauppojen arvioidaan nostavan vuosittaisen kiinteistöveron määrää noin 700 000 euroa, perustuen samoihin oletuksiin ja hintatasoihin kuin Mikkelin kohdalla. (Vantaa, 2012c).

Tässä vaiheessa Tikkurilan kehittämisestä kaupungille aiheutuvia kuluja ei ole saatavissa, mutta on oletettavaa, että taloudellinen yhtälö on kaupungille kannattava, kun ei huomioida maanalaisten pysäköintilaitosten rakentamiskuluja.

## **4.5 Pysäköinti**

### **Mikkeli**

Mikkeliin rakennettiin torin alle toriparkki 620:lle autolle. Toriparkin verottomat kokonaiskustannukset olivat noin 19 000 euroa autopaikkaa kohden, joka on samaa suuruusluokkaa LVM julkaisussa esitetyn kustannustason kanssa. Hintaan vaikuttivat alentavasti helpot rakentamisolosuhteet hiekkaharjulle sekä osallisten aktiivinen osallistuminen ja kyseenalaistaminen urakkapalaverieihissä (Viitamies, 2012).

### **Hyvinkää**

Hyvinkäälle rakennettiin maanalainen ja maanpäällinen pysäköintihalli. Autopaikkoja kahteen pysäköintilaitokseen tuli yhteensä 1300. Maanalaisessa hallissa rakennuskustannukset olivat 25 000 euroa autopaikkaa kohden. Pysäköintitiloja ei tarvinnut rakentaa rakennusten alla, joten perustamisolosuhteet olivat suotuisat. Pieniä lisäkustannuksia aiheutti vastaan tullut pohjavesi. Maanpäällisen parkkihallin rakentamiskustannukset olivat noin 17 000 euroa per autopaikka. (Hyvinkää, 2012b).

### **Tikkurila**

Vantaan kaupunki ja Asunto Oy olivat suunnitelleet järjestävän Tikkurilan keskustan pysäköinnin kahdessa erillisessä maanalaisessa pysäköintihallissa. Lisäksi suunnitelmissa oli rakentaa yksi maanpäällinen pysäköintilaitos. Maanalainen pysäköintiratkaisu

osoittautui kalliiksi, syynä kahden erillisen pysäköintilaitoksen aiheuttama kustannustehottomuus, maaperän aiheuttama lisäkustannus ja ainoastaan yksi maanalainen pysäköintikerros. Suunnitelmasta luovuttiin ja päädyttiin rakentamaan yksi maanalainen ja yksi maanpäällinen pysäköintilaitos, joihin tulee yhteensä 600 autopaikkaa.

Tikkurilaan ollaan rakentamassa kaksikerroksista maanalaista pysäköintihallia, jonne tulee 357 autopaikkaa. Vantaan kaupunki ostaa toriparkin 357 autopaikasta 282 autopaikkaa omistavan pysäköintiyhtiön hintaan noin 11 miljoonaa euroa, jolloin yhden autopaikan hinta on noin 39 000 €. Loput 75 autopaikkaa omistaa Asunto Oy. Pysäköintihalli sijaitsee Vantaan kaupungin ja Asunto Oy:n omistamien maa-alueiden alla. Maankäytöstä on sovittu maanvuokrasopimuksella, jossa maanomistajat ovat vuokranantajia omistetun pinta-alan suhteessa. Vuokralaisena ovat Pysäköintiyhtiö ja Asunto Oy autopaikkojen määrän suhteessa. (Vantaa, 2012c).

## 4.6 Kestävä kehitys

Kestävä kehitys ei itsessään ole osa tutkimuskysymyksiä, mutta tutkitut esimerkkitapaukset ovat vaikutusalueellaan niin mittavia hankkeita, että on syytä tarkastella, miten kestävä kehitys on otettu niissä huomioon. Kestävän kehityksen vaikutukset on poimittu asemakaavaselostuksista. Kestävän kehityksen teemat noudattelevat hyvin samaa linjaa jokaisessa kaupungissa. Kaavamutoksissa on otettu huomioon kulttuuriset, sosiaaliset, ekologiset ja taloudelliset vaikutukset. Alla on nostettu yleisimpiä vaikutuksia kustakin teemasta.

### Kulttuurisia vaikutuksia

- Toiminnallisesti, ajallisesti kerrostunut ja omaleimainen kaupunkiympäristö.
- Asumisen ja työn yhdistäminen, erilaiset elämäntavat ja urbaani asuminen.
- Kaupunkielämää ja kulttuurin syntymistä edistävät toimintojen sekoittuminen, rajatut katutilat, sekä aukiot ja puistot.

### Sosiaalisia vaikutuksia

- Viihtyisä kokonaisuus, jossa on hyvä elää.
- Yhteisölle varatut paikat.
- Ikärakenteen monipuolistuminen erityisasumisen kautta.
- Mahdollistaa esteettömän ympäristön, jossa liikkuminen tapahtuu heikoimpien ehdoilla.

### Ekologisia vaikutuksia

- Olemassa olevan kaupunkirakenteen täydentäminen, palvelujen läheisyys ja joukkoliikenneyhteydet.
- Kevyen liikenteen väylien parantuminen

### Taloudellisia vaikutuksia

- Viihtyisämpi keskusta-alue, jolla monipuolisempi käyttötarkoitus.
- Keskustan palveluiden kilpailukyvyyn parantuminen laajemman palvelutarjonnan ansiosta



## 5 Tutkimuskysymyksiin vastaaminen

Tässä kappaleessa vastataan tutkimuskysymyksiin perustuen edellisessä kappaleessa käsiteltyihin esimerkkitapauksiin. Tutkimuskysymyksiin vastaamisen lisäksi kappaleessa nostetaan esille muita huomioita ja johtopäätöksiä esimerkkitapausten tutkinnasta. Alla ovat työn alussa esitetyt tutkimuskysymykset.

- Mitkä ovat prosessin päävaiheet, niiden kesto ja pääkohdat kunnan näkökulmasta?
- Miten kunnat voisivat mallintaa hankkeen taloutta ja mitä siinä tulisi ottaa huomioon?

### 5.1 Keskustakehittäminen vaiheet

Keskusta-alueiden kehittämishankkeita tarkastellessa on tärkeää huomioida keskustan käyttö. Keskustat ovat olleet käytössä jo pitkään ennen muutosta, eikä voida olettaa että asukkaat lopettaisivat käytön hankkeen ajaksi. Prosessin läpi tulisi pitää huolta käytännön järjestelyistä, jotta keskustaa voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti. Käyttö häiriintyy vasta rakennustöiden alkaessa, jolloin normaalin arkikäytön järjestäminen on haastavaa ja voi vaatia ulkopuolista apua. Esimerkiksi Tikkurilassa käytännön järjestelyistä vastaa ulkopuolinen insinööritoimisto.

Muutosprosessi alkaa esiselvityksien tekemisellä tai teettämisellä ja muilla valmisteluilla. Vaiheeseen kuuluvat keskustan kehittämiseen liittyvät selvitystyöt sekä kunnan oman tahtotilan ja näkemyksen muodostaminen. Selvitystöiden kirjo on laajaa. Yleisimpiä ovat erilaiset asiantuntijaselvitykset liittyen esimerkiksi liikenteeseen, palveluihin, luonnonolosuhteisiin, kaupan toimijoihin tai ostovoimaan. Oleellinen osa esiselvityksiä on yleiskaava, jossa tulisi olla mietittynä keskustan muutoksen vaikutus suurempaan kokonaisuuteen. Selvitystöistä ei sovi unohtaa mahdollisia vanhoja kehityssuunnitelmia tai kaavaluonnoksia. Vaikka ne eivät syystä tai toisesta toteutuneetkaan, on niitä mietitty ja niistä voidaan oppia mikä toimii, mikä ei toimi ja mikä voisi paremmin jalostettuna toimia. Selvitystöiden ja kunnan tahtotilan luomisen lisäksi vaiheeseen voi kuulua jo kumppanien hankinta. Kumppaneilla tarkoitetaan osapuolia, jotka osallistuvat tulevan kehittämishankkeen investointeihin. Kumppani voi olla esimerkiksi nykyinen kiinteistön omistaja, rakennusliike tai kiinteistösijoittaja. Myös suuri tilojen loppukäyttäjä, toimiessaan omistamissaan tai vuokratiloissa, voi olla kumppani. Vaiheen luonteen takia sen ajallista kestoja tai tarkkaa sisältöä on hankala määritellä. Pääasia on luoda käsitys keskustan nykytilasta ja kysynnästä sekä hahmottaa tavoitteet keskustalle tulevaisuudessa.

Seuraavana vaiheena ovat luonnossuunnitelmat, joita voidaan pitää aktiivisen muutoksen ensimmäisenä vaiheena. Esimerkkitapausten perusteella kannattaa lähteä liikkeelle useammalla vaihtoehtoisella luonnoksella keskustan tulevasta olemuksesta. Vaikka kaupungilla olisi selkeä visio tulevasta, silti useamman luonnoksen välityksellä saadaan huomattavasti enemmän arvokasta palautetta ohjaamaan suunnittelua. Luonnosvaiheeseen on hyvä saada mukaan kumppani tai kumppanit, jotta saadaan useampia näkökulmia. Yhteistyön aloittaminen ja kunkin osapuolen tavoitteiden avoin jakaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa helpottavat yhteistyötä ja auttavat myös muita osapuolia ymmärtämään toistensa tavoitteita. Avoin yhteistyö ja menettelytavat sitouttavat

osapuolia hankkeeseen. Mikkeliissä osapuolet toivat omat kasvonsa rohkeasti julkisuuteen ja näin ilmaisivat oman sitoutumisensa. Myös kunnan tasolla yhteistyö eri osa-alueiden osajien kanssa on tärkeää. Suunnittelussa olisi hyvä olla mukana myös ammattimaisia toimijoita kiinteistöalalta sekä mahdollisesti keskeisten loppukäyttäjien ryhmästä varmistamassa, että suunnitelmat ovat toteutuskelpoisia ja taloudellisesti järkeviä. Luonnosvaiheeseen voi kuulua myös selvitystöiden tekemistä, mikäli niitä ei ole aikaisemmassa vaiheessa tehty. Asukkaiden osallistaminen prosessiin jo luonnosvaiheessa on havaittu toimivaksi. Kurosen (2010) mukaan se johti kestävämpiin ratkaisuihin. Mikkeliissä kestävämpien ratkaisujen lisäksi hyödyksi nousi asukkaiden suhtautuminen muutokseen. Mikäli asukkaat päästetään luonnosvaiheessa kertomaan eriävät mielipiteensä, omat ideansa ja heidät otetaan vakavasti, se vaikuttaa positiivisesti heidän suhtautumiseensa. He voivat olla myöhemmin edelleen eri mieltä, mutta eivät välttämättä valita päätöksistä, koska heitä on jo kuultu. Pitkälti osallistavan ja avoimen prosessin ansiosta Mikkeliissä välttyttiin prosessia pitkittävilä valituksilta. Vaiheen alku on laskettu kaavan vireilletulosta siihen hetkeen, kun kaavaehdotuksen pohjaksi on valittu yksi suunnitelma. Esimerkkitapausten perusteella luonnossuunnitteluihin yleensä kuluu aikaa vuodesta kahteen vuoteen.

Kolmantena vaiheena erottautuivat sopimusneuvottelut kunnan ja eri osapuolten välillä. Sopimusneuvotteluita varten kunnan tulee määritellä sovittavat asiat, sopimusten osapuolet ja sopimuksia koskeva alue. Kun nämä on määritelty, loppu on sopimustekniikkaa. Sopimustekniikka itsessään on hyvin monitasoinen ja joskus monimutkainen kysymys, eikä siihen siksi ole tässä työssä syvennytty. Tehtävät sopimukset voidaan jakaa kahteen osaan, ensimmäinen on maankäyttösopimukset asianosaisten maanomistajien kanssa ja toinen on hanke- ja toteutussopimukset kumppaneiden kanssa. Maanomistaja voi olla myös kumppani. Maankäyttösopimuksissa sovitaan maanomistajan osallistumisesta kunnallistekniikan rakentamiskustannuksiin. Mikäli sopimukseen ei päästä, on kunnalla vaihtoehtona kehittämiskorvausmenettely, mutta kuten Rintamäki (2007) totesi, menettely on kunnille raskas ja kustannuksiin osallistumisesta ensisijaisesti sovitaan. Esimerkkitapauksissa on kustannusten jaosta päästy aina sopimukseen. Hanke- ja toteutussopimuksissa sovitaan muutoksen toteutuksesta ja aikataulusta. Sopimukseen kuuluu muun muassa kohdat rasitteista ja kulkuoikeuksista, rakentamisvelvoitteista sekä mahdollisista sopimusrangaistuksista. Esimerkkitapauksissa molemmat sopimusneuvottelut sekä maankäyttö- että hankesopimukset, ajoittuvat samaan aikaan kaavamuutoksen kanssa. Kaavamuutosta ei voida hyväksyä ennen maankäyttösopimusten allekirjoittamista, mutta hanke- ja toteuttamissopimukset voivat ajoittua myös kaavan voimaantulon jälkeiseen aikaan. Prosessin hallinnan ja aikataulun kannalta sopimukset olisi hyvä saada tehtyä ennen kaavan voimaantuloa, jotta kunnallistekniset työt ja mahdollisesti jo rakentaminen päästään aloittamaan mahdollisimman pian. Esimerkkitapauksissa sopimusneuvottelut kestivät puolesta vuodesta puoleentoista vuoteen.

Neljäs vaihe on kaavamuutos, jolla tarkoitetaan asemakaavamuutoksen voimaantuloon liittyvää päätösketjua. Kaavamuutokseen kuuluu suunnittelua ja päätetyn kaavaehdotuksen viimeistelyä, jotta se on muodollisesti pätevä. Ennen kaavan voimaantuloa olisi hyvä tehdä yhteistyötä rakennusvalvonnan kanssa ja varmistaa, että kaavaa tulkitaan, kuten sitä on suunniteltu tulkittavan. Vaihe on pitkälti säädetty MRL:ssä, joten vaadittavat toimenpiteet ja vaiheeseen kuluva aika johtuvat sieltä esimerkiksi kaavaehdotuksen nähtävilläoloajan muodossa. Kaavamuutoksen nopeuteen vaikuttaa pitkälti kunnan sisäinen tehokkuus ja



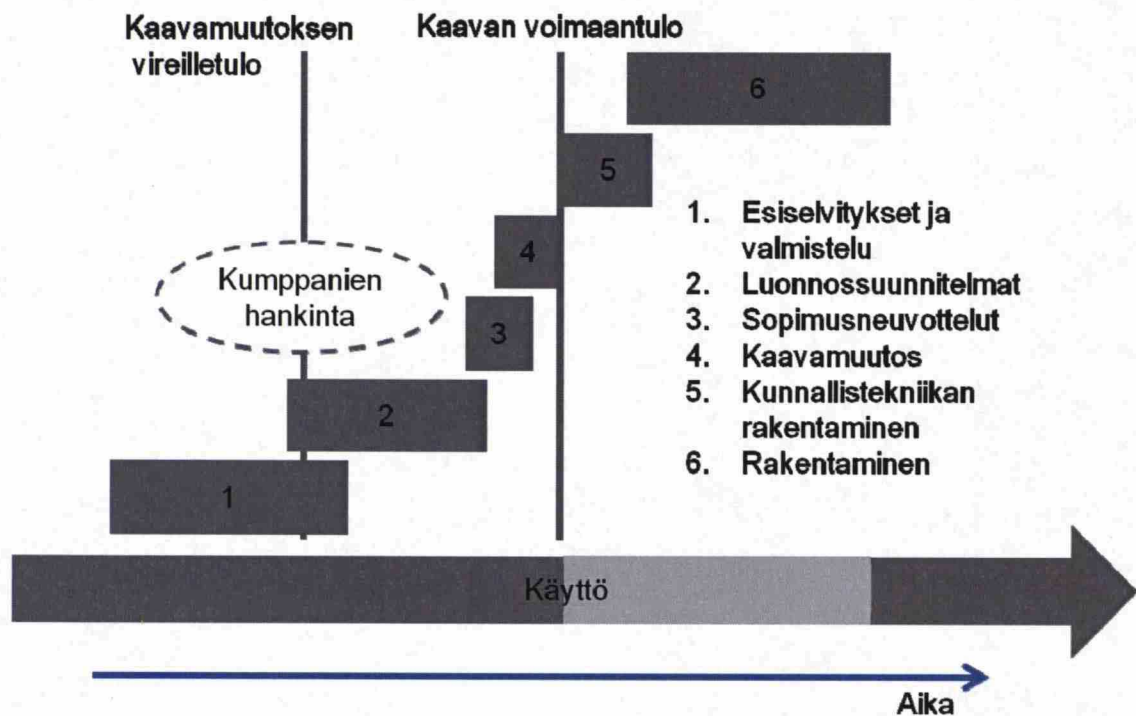
mahdollisten ulkopuolisten kaavakonsulttien käyttö. Kaavamuutokseen kuuluu oleellisena osana oikeus valittaa kaavapäätöksestä. MRL 188§ antaa ymmärtää, että oikeusvaikutteisen yleiskaavan pitäisi edesauttaa asemakaavanmuutosta vähentämällä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) valittamisen mahdollisuutta. Käytännössä asia ei mene näin. Valitusluvan käsittely kestää lähes yhtä kauan kuin valitusten käsittely ja KHO harvoin evää valituslupaa (Seminaari, 2012). Näin ollen tehokkain tapa varautua valitukseen on karsia valittamisen aiheet jo luonnosvaiheessa ja hoitaa kaavamuutosprosessi muodollisesti oikein. Kaavamuutosvaihe alkaa kaavaehdotuksesta päättämisestä ja päättyy asemakaavan tullessa lainvoimaiseksi. Se kestää esimerkkitapausten perusteella puolesta vuodesta vuoteen ilman valituksia. Valitusten vaikutus aikataulun viivästymiseen on huomattava etenkin, jos kaavamuutoksesta valitetaan KHO:n.

Viides vaihe on kunnallistekniikan rakentaminen, mikä tarkoittaa kunnan vastuulla olevan infrastruktuurin rakentamista. Pääasiassa kyse on katujen rakentamisesta ja mahdollisten johtosiirtojen tekemisestä. Koko muutosprosessin kannalta oleellisinta on kunnallistekniikan rakentamisen ajoitus, jotta siitä ei aiheudu ylimääräistä haittaa keskustan käytölle. Sen ei myöskään tulisi haitata muuta rakentamista viivästyttämällä tai nostamalla kuluja. Vaiheen kesto riippuu oleellisesti kunnallistekniikan rakentamisen laajuudesta. Esimerkkihavaintojen perusteella vaihe kestää vuodesta puoleentoista.

Kuudes ja viimeinen vaihe ennen loppukäyttöä on rakentaminen. Kunnan näkökulmasta siihen yleensä kuuluu valvonta, jotta rakentaminen vastaa suunniteltua ja sovittua. Esimerkkitapauksissa rakentamisvaihe kesti kolmesta viiteen vuotta. Tikkurilan osalta rakentaminen on vasta aloitettu. Joten rakentamisen loppulista kestoa on vaikea arvioida.

Rakennusten valmistuttua uudistunut keskusta on taas asukkaiden ja toimijoiden käytössä. Keskustan ollessa käytössä, on kunnan päättäjien hyvä pitää itsensä ajan tasalla, miten keskusta toimii, ja miten sitä voisi vielä kehittää. Hyvä esimerkki jatkuvasta kehittämisestä on Mikkelin kaupunkikeskustan kehittämisyhdistys (Mikke ry), jonka CITY-2010 projekti oli vahvasti mukana Mikkelin keskustan kehittämisessä. Nyt MIKKE on aloittanut CITY-2020 projektin, jonka näkökulmia ovat esimerkiksi kivijalkakaupan kilpailukyvyyn kehittäminen, jalankulku- ja pyöräilyolojen parantaminen sekä kaupunkiympäristön muuttaminen asiakaslähtöiseksi.

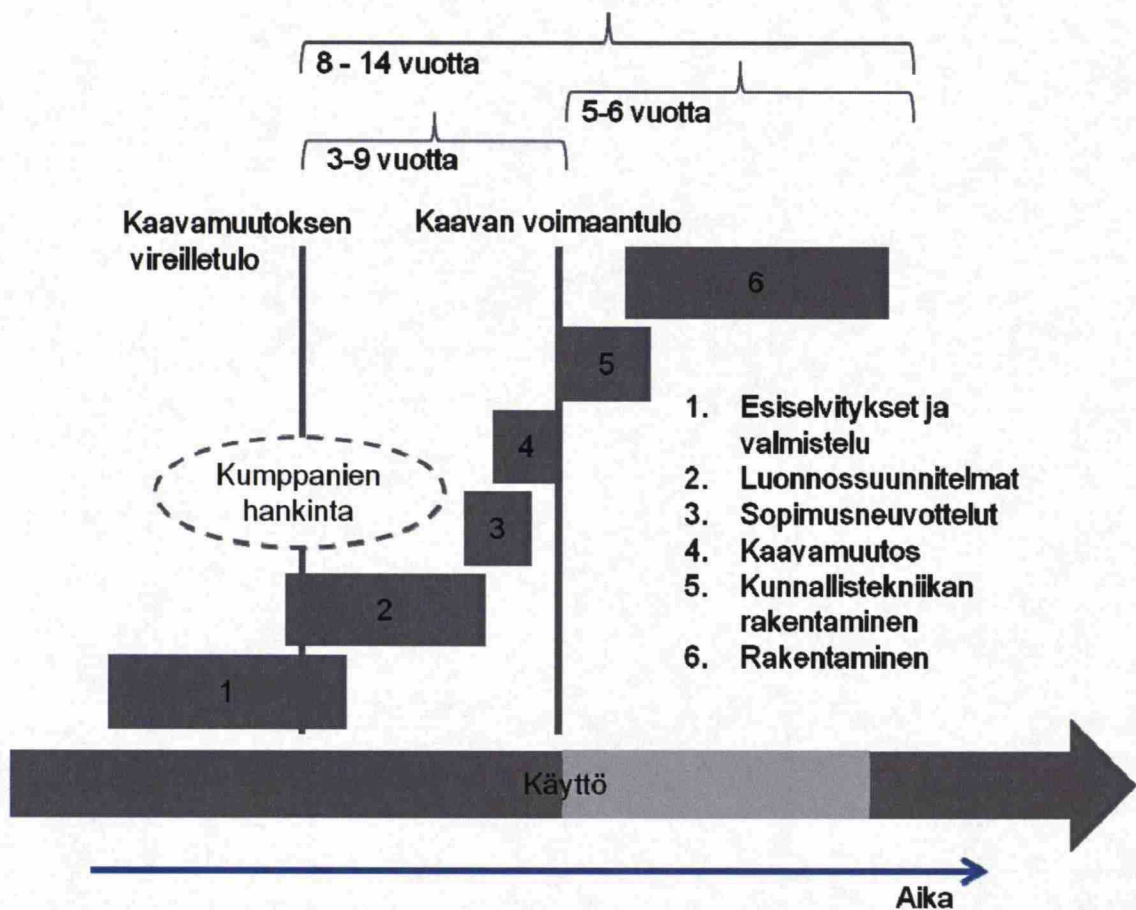
Kuvassa 11 on esitetty keskusta-alueen kehittämishanke vaiheistettuna prosessina. Kuvassa palkin pituus kuvaa kunkin vaiheen kestoa.



Kuva 11. Keskusta-alueen hallittu kehittämishanke vaiheistettuna prosessina.

Kuvassa 12 prosessin vaiheet on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen on suunnittelun ja päätöksenteon osa ja toinen on rakentamisosa. Huomattavaa on, että ajallinen vaihtelu on suurempaa ensimmäisessä vaiheessa. Toinen tärkeä havainto on se, että koko muutosprosessi kestää luonnossuunnittelun aloittamisesta rakentamisen valmistumiseen yli kahdeksan vuotta. Esitetyt ajat perustuvat tutkittuihin esimerkkitaapauksiin, jotka kaikki olivat enemmän kuin vain uudisrakentamista. Molemmissa valmistuneissa hankkeissa koko keskustan kaupallinen ja liikenteellinen rakenne muuttui selvästi. Tikkurilan osalta selvillä on vasta suunnitteluun ja päätöksentekoon kulunut aika, mutta sielläkin Tikkurilan rakenne muuttuu ja keskustan painopiste siirtyy selvästi lähemmäksi junarataa.





Kuva 12. Keskusta-alueen hallittu kehittämishanke vaiheistettuna prosessina sekä aikatekijä.

## 5.2 Talouden mallintamisen periaatteet

Esimerkkien ja kirjallisuuskatsauksen perusteella kuntien maapolitiikkaan liittyvät tulot kehittämishankkeissa voidaan jakaa omista maa-alueista saataviin tuloihin ja yksityisten maa-alueista saataviin tuloihin. Kunta saa omistamistaan maa-alueista tuloja myydessään ne pois tai vuokratessaan ne. Yksityisten maista saatavia tuloeria ovat puolestaan maankäyttösopimuskorvaukset ja kiinteistöverot. Hankkeisiin liittyvän kulupuolen kunnille muodostavat suunnitteluun liittyvät kulut, mahdolliset lunastukset ja kiinteistöjen ostot sekä kunnallistekniikan investoinnit ja niihin liittyvät mahdolliset siirtokustannukset. Keskusta-alueiden kehittämisellä on muitakin taloudellisesti positiivisia vaikutuksia kunnalle, kuten investoinnit, muutosvaiheen työllistävä vaikutus, uudet työpaikat ja uudet asunnot. Näiden vaikutusta ja suuruusluokkaa ei pyritä mallintamaan tässä työssä.

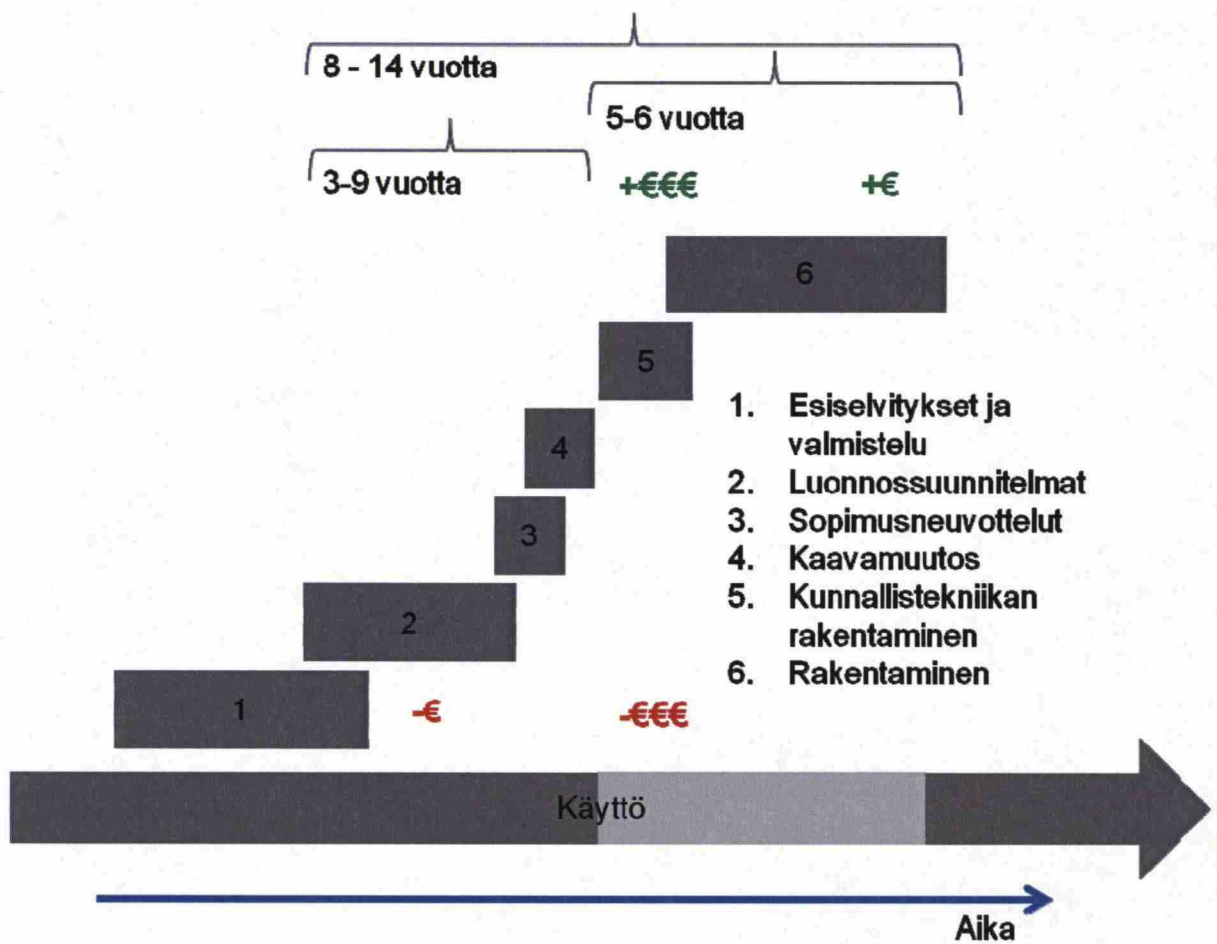
Esimerkkitapauksissa maa-alueiden hinta, perustuen rakennusoikeuteen, vaihteli välillä 300 – 500 €/k-m<sup>2</sup>. Maankäyttösopimuskorvauskäytäntö vaihtelee kunnittain. Mikkelissä, jossa kehittäminen tapahtui pääasiassa yksityisten omistamilla maa-alueilla, maankäyttösopimuskorvaus oli kolmasosa maanomistajan saamasta hyödyistä. Kiinteistöverot määräytyvät maa-alueelle ja rakennukselle erikseen. Rakennusten verotuksessa käytettävä perusarvo toimistoille ja liiketoiloille on suuruusluokkaa 700 – 800 €/m<sup>2</sup>. Asuinkerrostaloille vastaava luku on suuruusluokkaa 600 €/m<sup>2</sup>. Maa-alueiden hinnasta ei tutkimuksessa ole valitettavasti tietoa, koska kunnat määrittävät sen

tonttihinakartoilla, jotka eivät ole julkisesti saatavissa. Kustannusten osalta kunnallistekniikan kulut ovat selvästi merkittävin kuluerä kunnan kannalta.

Yksi kysymys on pysäköinnin järjestäminen. Esimerkkitapausten perusteella maanalaisen pysäköintihallin kustannukset ovat hyvin tapauskohtaisia. Hinta autopaikkaa kohden voi vaihdella suuruusluokassa 29 000 - 40 000 euroa, mikä indikoisi että liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä esitetty kustannustaso olisi hieman alakanttiin. Ottaen huomioon työssä olevan otannan kapeus, ei liian voimakkaita johtopäätöksiä suuntaan tai toiseen kannata vetää. Se mikä on selvää, on se, että kustannukset vaihtelevat huomattavasti ja yksi suurimmista paikkakohtaista vaihtelua aiheuttavista tekijöistä ovat perustamisolosuhteet. Toinen merkittävästi kustannuksia nostava tekijä on se, jos joudutaan rakentamaan olemassa olevan rakennuksen alle. Hyvinkäälle rakennettiin maanpäällinen pysäköintirakennus, jonka kustannukset olivat n. 17 000 €/autopaikka kun maanalaisen hallin kustannukset olivat 25 000 €/autopaikka.

Talouden mallintamisessa on myös huomioitava ajan vaikutus rahan arvoon. Kuten aiemmin todettiin, kehittämishanke luonnossuunnittelun aloittamisesta hankkeen valmistumiseen voi kestää yli kymmenen vuotta. Kuvassa 9 on kuvattu taloudellisten erien ajoittuminen prosessin eri vaiheisiin. Ennen kaavan vireille tuloa syntyy myös suunnittelukuluja, mutta niiden osoittaminen tiettyyn projektiin on vaikeaa. Näin ollen hankkeen taloudellinen mallinnus ajoitetaan samaan hetkeen kun kaavan vireilletulo. Vaiheesta kaksi eteenpäin syntyvät suunnittelukulut voidaan laskea hankkeeseen. Suurin kuluerä kunnan kannalta on kunnallistekniikan rakentaminen, joka ajoittuu kaavan voimaantulon jälkeiselle ajalle. Kunnan kannalta ensimmäiset tulot, kiinteistömyynnit tai maankäyttösopimuskorvaukset, ajoittuvat likimain samoihin aikoihin. Kiinteistöverojen muutos näkyy maapohjan osalta kaavan tultua voimaan ja rakennusten osalta niiden valmistuttua.





Kuva 13. Taloudelliset erät yhdistettynä vaiheistettuun prosessiin.

Seuraavassa on esimerkki talouden mallintamisesta:

Lähtötilanteessa kunta omistaa puoli hehtaaria maata, jossa on parkkipaikkoja. Lisäksi muutosalueella on omistaja A:n 5000 m<sup>2</sup> liikerakennus omalla tontilla. Kunta aikoo kaavoittaa parkkipaikkojen tilalle 10 000m<sup>2</sup> rakennusoikeutta. Rakennusoikeudesta kolmasosa on toimistoa, kolmasosa liiketilaa ja kolmasosa asuinkerrostaloja. Uudisrakennuksen alle tulee pysäköintilaitos 400 autolle. Kaupunki vastaa neljäsosasta pysäköintilaitoksen rakennuskuluista, eli sadasta autopaikasta. Pysäköintilaitoksen oletettu kustannusarvio on 30 000€/autopaikka. Lisäksi omistaja A:n tontille kaavoitetaan 5000 m<sup>2</sup> lisää liikerakennusoikeutta. Maankäyttösopimuskorvaukseksi on sovittu 25% omistaja A:n saamasta hyödyistä. Sillä ehdolla että omistaja A vastaa pysäköintilaitoksen 200 autopaikan rakennuskustannuksista. Loput sata autopaikkaa jää uuden omistaja B:n vastuulle. Kaavan on arvioitu olevan lainvoimainen 2017 ja rakentamisen kestävän siitä seuraavat 5 vuotta. Kunnan oma arvio suunnittelukuluista on 150 000 euroa ja kunnallistekniikan kuluista 1,5 M euroa (vuoden 2012 hintatasossa ja ilman ALV:tä). Taulukossa kuusi on mallinnettu hankkeen talous. Kiinteistöveroissa vuoden 2012 hintataso kuvaa kiinteistöverojen muutosta vuositasolla. Hintataso toteutushetkellä kuvaa kiinteistöverojen vuosittaisen muutoksen pääomitettua arvoa. Pääomitus on tehty 5% korolla. Kiinteistöverojen ei ole oletettu muuttuvan ajan saatossa.

Taulukko 6. Esimerkkiluontoinen talouden mallinnus

Talouden mallintaminen				
päiväys	25.10.2012			
Lähtö oletukset				
Inflaatio	arvo	suure		
Kustannusten nousu	2 %	%/v		
Maan hinnan nousu	3 %	%/v		
Tuottovaatimus	3,50 %	%/v		
Diskonntauskorko	5 %	%		
	7 %	%		
Rakennusoikeuden hinta	300	€/k-m <sup>2</sup>		
Verotukseen liittyvät oletukset				
Rakennusmaan verotusarvo	arvo	suure		
	200	€/m <sup>2</sup>		
Toimistorakennusten verotusarvo	780	€/m <sup>2</sup>		
Liikerakennusten verotusarvo	560	€/m <sup>2</sup>		
Asuinkerrostalorakennusten verotusarvo	570	€/m <sup>2</sup>		
Yleinen kiinteistöveroprosentti	1 %	%		
Asuinrakennuksen verotusprosentti	0,50 %	%		
Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti	2 %	%		
Tulot				
	Ajankohta	Hintataso		
	2012	Toteutushetkellä	Nykyarvo	
Kaupungin mailta				
Tonttien myynti	2017	3 000 000 €	3 563 059 €	2 540 412 €
Yksityisten mailta				
Maankäyttösopimuskorvaus	2017	375 000 €	445 382 €	317 551 €
				2 857 963 €
Kiinteistöverot				
Uudet kiinteistöverot, rakentamaton rakennuspaikka	2017-2022	44 100 €	220 500 €	137 316 €
Uudet kiinteistöverot rakennusten valmistuttua				
Maa-alue A	2022 ->	10 000 €	200 000 €	101 670 €
Maa-alue B	2022 ->	20 000 €	400 000 €	203 340 €
Rakennus A	2022 ->	28 000 €	560 000 €	284 676 €
Rakennus B	2022 ->	54 167 €	1 083 333 €	550 712 €
				1 277 713 €
Kulut				
	Ajankohta	Hintataso		
	2012	Toteutushetkellä	Nykyarvo	
Suunnittelutyöt	2012-2017	150 000 €	166 308 €	135 757 €
Kunnallistekniikka	2017	1 500 000 €	1 781 529 €	1 270 206 €
Autopaikat	2019	3 000 000 €	3 816 838 €	2 376 935 €
				3 782 897 €
Kunnan nettonykyarvo ilman kiinteistöveroja	-925 000 €			
Kunnan nettonykyarvo huomioiden kiinteistöverot	353 000 €			

Laskelman perusteella hankkeen talous näyttää jäävän noin 900 000 euroa tappiolliseksi. Mikäli huomioidaan kasvavien kiinteistöverojen vaikutus, talous jää noin 350 000 euroa plussalle. Mikäli kunta haluaa päästä plussalle ilman kiinteistöverojen vaikutusta, on sillä periaatteessa kolme vaihtoehtoa parantaa hankkeen taloutta arvioidulla kustannustasolla.

- Miettiä kestäkö alue ja markkinat rakennusoikeuden määrän lisäämistä.
- Voisiko maankäyttösopimuskorvauksessa käytettävää prosenttia muuttaa.
- Nostaa rakennusoikeuden hintaa.

Laskelmaa voi viedä huomattavasti tarkemmalle tasolle ja mallintaa talo

Mietittäessä hankkeen toteuttamista on maankäytön talous vain yksi osa kokonaisuutta. Kyseessä on aina myös poliittinen päätös satsaamisesta kunnan keskusta-alueeseen. Lisäksi päätökseen liittyy laajempia kuntataloudellisia tekijöitä kuten investointien ja rakennusvaiheen työllistämisen arvoa kunnalle, lisätyöpaikkoja tai uusia asukkaita.



## 6 Yhteenveto

Työssä tutkittiin keskusta-alueiden kehittämisen prosessia ja talouden mallintamista kunnan näkökulmasta. Tutkimus tehtiin tapaustutkimuksena, jossa oli yksi valmistunut, yksi lähes valmistunut ja yksi rakennusvaiheessa oleva keskusta-alueen muutoshanke. Vaikka tapaukset olivat laajuudeltaan, lähtökohdiltaan ja sijainniltaan erilaisia, oli hankkeista löydettävissä yhteisiä piirteitä niin prosessin vaiheissa kuin talouden mallintamisen periaatteissa. Vaiheiden pääpiirteissä ja kestoissa oli eroja hankkeiden ja jopa samaan hankkeeseen liittyvien asemakaavamuutosten välillä.

Keskusta-alueen kehittäminen jaettiin havaintojen perusteella käytön ohella kuuteen vaiheeseen, joista ensimmäinen on esiselvitykset ja valmistelu. Ensimmäinen vaihe edeltää aktiivista muutosprosessia ja on ainoa vaihe, jolle ei pystytty määrittämään ajallista kestoja. Seuraavat viisi vaihetta voidaan jakaa kahteen osaan, joista ensimmäinen on kolmivaiheinen suunnitteluosa. Suunnitteluosa sisältää kaiken asemakaavamuutoksen luonnostelusta uuden asemakaavan lainvoimaiseksi tulemiseen. Jälkimmäinen on kaksivaiheinen rakennusosa. Suunnitteluosan kesto saattaa vaihdella huomattavasti, kun taas rakennusosan kesto on vahvasti verrannollinen hankkeen laajuuteen. Merkittävimpiä havaintoja suunnitteluvaiheen tehokkuuden ja lopputuloksen toimivuuden kannalta olivat: useamman vaihtoehtoisen luonnossuunnitelman vertaileminen, yhteistyön aikainen aloittaminen sekä avoin ja asukkaita osallistava suunnitteluprosessi.

Muutoshankkeisiin liittyvät tietyt tulo- ja menoerät, joihin talouden mallintaminen perustuu. Prosessin vaiheistaminen yhdessä vaiheiden keston ennakkoinnin kanssa mahdollistaa ajan rahan arvoa alentavan vaikutuksen huomioimisen hankkeen talouteen. Talouden mallintaminen keskittyy maapolitiikkaan liittyviin tuloihin. Keskusta-alueiden kehitykseen liittyy laajempia kuntataloudellisia vaikutuksia, joihin ei tässä työssä syvennytty.

Tuloksiin on syytä suhtautua varovaisen kriittisesti, sillä ne perustuvat vain kolmeen esimerkkitapaukseen. Lisäksi on huomioitava, että jokainen kehittämishanke on omanlaisensa esimerkiksi hankkeen koon, lähtötilanteen, tavoitteiden, tarpeen, olemassa olevan rakennuskannan, kiinteistöomistuksen ja kunnan resurssien kannalta. Ei siis voida olettaa, että yksi malli sopisi sellaisenaan jokaiseen hankkeeseen. Toisaalta nyt tuotetussa mallissa ei ole pyritty kuvaamaan vaiheita liian yksityiskohtaisesti, vaan tarkoituksena oli luoda malli, jota voidaan soveltaa ja mukauttaa konkreettisiin hankkeisiin selkeyttämään hankkeen suunnittelua ja hallintaa. Uskon, että vaiheistettu malli toimii alustavana lähtökohtana suunnittelulle ja hankkeen hahmottelulle. Lisäksi se voi helpottaa hankkeen sekä hankkeen talouden suunnittelua ja hallintaa, etenkin ajallisen muuttujan ja sen vaikutusten ymmärtämisen kautta.

Yhdyskuntarakenteen tehokas ja markkinalähtöisesti onnistunut tiivistäminen olemassa olevassa kaupunkirakenteessa on haasteellista. Keskusta-alueiden kehittäminen on hankkeena niin laaja ja moniosainen, että vain suurissa kasvukeskuksissa sitä päästään harjoittelemaan useasti. Näin ollen on tärkeää, että kunnat ja kaupungit tietävät mihin ryhtyvät ja voivat ottaa oppia muiden jo toteuttamista hankkeista. Aihetta tulisi tutkia lisää esimerkiksi kestävän kehityksen näkökulmasta tai huomioimalla laajemmin kuntataloudelliset vaikutukset. Kuntatalouden laajempien vaikutusten tutkiminen onnistuu vasta, kun hankkeet ovat olleet jo valmiita jonkin aikaa, koska silloin nähdään niiden

todelliset vaikutukset. Nyt tehty tutkimus toimii hyvänä lähtökohtana ja yhtenä näkökulmana keskusta-alueiden kehittämisen tutkimukselle.



## 7 Lähteet

- Barber A. 2007. Planning for sustainable re-urbanisation: Policy Challenges and city centre housing in Birmingham. *Town Planning Review*, 78/2, s.179-202
- Conger J. A. 2000. *Effective Change Begins at the Top. Breaking the code of change*, Harvard Business School Press, USA. ISBN 1-57851-331-6, s 99-112
- Creswell J.W. 2009. *Research Design -Qualitative, Quantitative and Mixed Methods and Approaches*, 3rd ed. Sage Publications, USA. ISBN 978-1-4129-6557-6
- Eisenhardt K. 1989. Building Theories from Case Study Research. *The Academy of management Review*, 14/4, s.532-550
- EKP. 2012. Monetary Policy. Euroopan keskuspankin Internet sivut, saatavissa <http://www.ecb.int/mopo/html/index.en.html> , viitattu 9.10.2012
- Fainstein S. S. 1995. *Managing Cities: The new Urban context*, edited by Healey P., Cameron S., Davoudi S., Graham S. and Madani-Pour A. John Wiley & Sons Ltd, Englanti. ISBN 0-471-95533-7
- Finnlex. 2012. Ajantasainen lainsäädäntö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Valtion säädöstietopankki Internetissä. saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>, viitattu 29.9.2012
- Helsinki. 2012. Maankäyttösopimus. Helsingin kaupungin Internet-sivut, saatavissa <http://www.uuttahelsinki.fi/osiot/taydennysrakentaminen/2605/1300> , viitattu 29.9.2012.
- Holopainen M. 2004. Maankäytön muutosten toteutus ja tonttituotantoprosessin toimivuus – analyysi nykytilanteesta maassamme. Maanmittareiden Seuran julkaisu 41 – Maantittautieteiden päivät 2004.saatavissa [http://mts.fgi.fi/paivat/2004/mts41\\_holopainen.pdf](http://mts.fgi.fi/paivat/2004/mts41_holopainen.pdf) , viitattu 10.11.2012.
- Hyvinkää. 2007. Hyvinkään kaupungin 5. kaupunginosan kortteleita 401, 441, 457 ja 463 koskeva asemakaavamuutoksen selostus. Hyvinkään kaupunki, Tekniikka ja ympäristö, kaavoitus. Hyvinkäällä 2007.
- Hyvinkää. 2012. Hyvinkää-info. Hyvinkään kaupungin Internet sivut, saatavissa <http://www.hyvinkaa.fi/Hallinto-ja-kaupunkitieto/Hyvinkaa-info/>, viitattu 30.6.2012
- Hyvinkää. 2012b. Tapaaminen Hyvinkäällä 3.7.2012. Tapaamisessa läsnä Ville Inkeri, Marko Kankare ja Jyrki Mattila.
- Jolkkonen. 2012. Sähköpostikeskustelu Jouko Jolkkosen kanssa, jossa tarkennettiin Mikkelin rakennusvaiheita.
- Kuntaliitto. 2008. Asemakaavaprosessin mallintaminen – hanke. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu, saatavissa

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/maankaytto/yhdyskuntasuunnittelu/tonttituotanto/sisainen-yhteisty/Document/akaavaprosessi.pdf> , viitattu 30.9.2012.

Kuntaliitto. 2012a. Yleistilastoja kunnittain. Suomen Kuntaliiton tarjoama verkkopalvelu, saatavissa

[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/yleistilastoja\\_kunnittain/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/yleistilastoja_kunnittain/Sivut/default.aspx), viitattu 30.6.2012

Kuntaliitto. 2012b. Maapolitiikka. Suomen Kuntaliiton Internet-sivut, saatavissa

[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/verkko-opaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/maankayttosopimukset.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/verkko-opaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maankayttosopimukset.aspx) ,viitattu 29.9.2012

Kuronen M. 2012. Kumppanuuksien rooli kestävässä asuinaluekehityksessä. Uudenmaan asumisen osaamiskeskuksen Internet sivut, saatavissa

<http://www.livingbusiness.fi/uusimaa/tapahtumat/details/21> , viitattu 8.10.2012

Kuronen M. 2011. The role of partnerships in sustainable urban residential development. Aalto yliopiston julkaisusarjat, väitöskirjat 63/2011, Helsinki, 2011

Laakso S. & Loikkanen H. A. 2004. Kaupunkitalous. Tammer-Paino, Tampere, ISBN 951-662893-1

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM). 2007. Pysäköintipolitiikka ja pysäköinnin hinta Helsingissä, Turussa ja Tampereella. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja.

Luenberger D. G. 1998. Investment Science. Oxford University Press, USA. ISBN 0-19-510809-4

Maanmittauslaitos (MML). 2012. Ammattilaisen karttapaikka - toteutuneet kiinteistökaupat, kauppahinta-ajo suoritettu 11.6.2012.

Mikke. 2012. Mikkelin kaupunkikeskustan kehittämissyöstyksen Internet sivut. saatavissa <http://mikkelinkeskus.fi/>, viitattu 30.6.2012

Mikkeli. 2005. Asemakaavan selostus – 1. kaupunginosan korttelit 1004, 2004 ja 5 sekä pikkutori. Mikkelin tekninen toimi, kaavoitus, Mikkeliissä 2005.

Mikkeli. 2006. Asemakaavan selostus – 1. kaupunginosa Savilahti korttelin 6 osa ja kortteli 27. Mikkelin tekninen toimi, kaupunkisuunnittelu. Mikkeliissä 2006.

Mikkeli. 2007. Asemakaavan selostus – 1. kaupunginosa Savilahti kortteli 23 (Hallitustori ja Torikioski. Mikkelin tekninen toimi, kaupunkisuunnittelu, Mikkeliissä 2007.

Mikkeli. 2012. Perustiedot Mikkelistä. Mikkelin kaupungin Internet sivut, saatavissa [http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03\\_mikkeli\\_tieto/01\\_perustiedot/](http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/01_perustiedot/), viitattu 30.6.2012

Mikkeli. 2012b. Tapaaminen Mikkelin kaupungin kaupungingeodeetin Hannu Peltomaan ja muiden Mikkelin kaupungin työntekijöiden kanssa 29.6.2012



Newsec. 2012. Newsec Property Outlook Finland: Autumn 2012. Newsecin kiinteistömarkkinakatsaus, saatavissa <http://www.newsec.fi/julkaisut-ja-seminaarit/> , viitattu 8.10.2012

Peltoniemi J. 2012. Pysäköinnin vaikutukset Klariksentie Kolmosen työmaalla. Opinnäytetyö, Pohjois-Karjalan Ammattikorkeakoulu, Rakennustekniikan koulutusohjelma, Joensuu

Ratcliffe J., Stubbs M. ja Keeping M. 2009. Urban Planning And Real Estate Development. Routledge, Englanti. ISBN 0-415-45077-2

Reinikainen K. 2010. Kaupunkirakenteelliset ratkaisut kaupunkikeskustojen kehittämissuunnitelmien taustalla. Diplomityö, Teknillinen Korkeakoulu, Insinööritieteiden ja arkkitehtuurin tiedekunta, Espoo

Rintamäki V. 2007. Maankäyttösopimus – katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita Publishing, Helsinki. ISBN 978-951-37-5110-4

Seminaari. 2012. Keskusta-alueiden hallittu rakennemuutos, loppuseminaari. Sokos Hotel Vantaa, Tikkurila. 18.10.2012

Stella. 2012. Kauppakeskus Stellan Internet sivut, saatavissa <http://www.kauppakeskusstella.fi/ajankohtaista/uutiset/> , viitattu 6.11.2012.

Todnem R. 2005. Organisational Change Management: A Critical Review. Journal of Change Management, 5/4 , s.369-380

Vantaa. 2009. Asemakaavan muutoksen selostus, joka koskee 22.10.2008, 14.12.2009 tarkistettua asemakaavakarttaa nro 001897, tonttijako ja tonttijaon muutos. Vantaan kaupungin kaupunkisuunnittelu, asemakaavoitus. Vantaalla 2009.

Vantaa. 2012a. Asemakaavan muutoksen selostus, joka koskee 4.6.2012 päivättyä asemakaavakarttaa nro 001998. Vantaan kaupungin kaupunkisuunnittelu, asemakaavoitus. Vantaalla 2012.

Vantaa. 2012b. Tietoa Vantaasta. Vantaan kaupungin Internet sivut, saatavissa [http://www.vantaa.fi/fi/tietoa\\_vantaasta](http://www.vantaa.fi/fi/tietoa_vantaasta), viitattu 30.6.2012

Vantaa. 2012c. Tapaaminen Vantaalla 12.6.2012 ja siihen liittyvä materiaali. Paikalla Ville Inkeri ja Heikki Virkkunen.

Verohallinto. 2012. Kiinteistön verotusarvo kiinteistöverotuksessa. Verohallinnon Internet-sivut, saatavissa [http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kiinteistoverotus/Kiinteiston\\_verotusarvo\\_kiinteistoverotu\(12018\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kiinteistoverotus/Kiinteiston_verotusarvo_kiinteistoverotu(12018)) , viitattu 29.9.2012

Viitamies. 2012. Janne Viitamiehen (MIKKE ry.) kommentteja Helsingissä 31.8.2012 pidetyssä palaverissa.

VM. 2012. Kiinteistöverotus. Valtionvarainministeriön Internet-sivut, saatavissa [https://www.vm.fi/vm/fi/10\\_verotus/02\\_kiinteistoverotus/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/10_verotus/02_kiinteistoverotus/index.jsp) , viitattu 29.9.2012

VM. 2012b. Valtiovarainministeriön asetus rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista. Annettu Helsingissä 11.11.2011, ei saatavilla.

Weick K. E. 2000. Emergent Change as a Universal in Organizations. Breaking the code of change, Harvard Business School Press, USA. ISBN 1-57851-331-6, s.223-241



# 1. Liite 1. Asemakaavaprosessin vaiheet (Kuntaliitto, 2008)

## ASEMAKAAVAPROSESSIN VAIHEET

### 1. ALOITUS

#### Päätös asemakaavan laatimisesta

#### Kaavan tiedot kaavaneuvostoon

### 2. ESIVALMISTELU

#### Karvoitettujen kunnallisuus- työn aloittamiset

#### Kaavan alustavien tavoitteiden määrittely

#### Aleen asettaminen rakennusluokan

#### Kaavatyön ohjelmointi

#### Kaava-alueen rajaus

#### Lähtökriteerien selvittäminen

• alustavien kunnallisten tavoitteiden ja päätösten  
tarkastus  
• kaavatyön ohjelmointi  
• kaavatyön ohjelmointi  
• kaavatyön ohjelmointi  
• kaavatyön ohjelmointi  
• kaavatyön ohjelmointi

#### Maanomituskohtien selvittäminen

• maanomituskohtien selvittäminen  
• maanomituskohtien selvittäminen  
• maanomituskohtien selvittäminen  
• maanomituskohtien selvittäminen  
• maanomituskohtien selvittäminen

#### Pohjakartan/pohjakartan tarkistuksen tilaus

#### Ilmuksen tilaus

#### Maastokäynti

#### Selvitystarpeiden määrittely

#### Välikäytösten laadinta

#### Osa-alueiden laadinta

#### Osa-alueiden ja osaväestöjen laadinta

#### Alustuskokous

#### Kaavan tiedot internetiin

### 3. VIREILLETULO

#### Vireillettä laadittaminen

• vireillettä laadittaminen  
• vireillettä laadittaminen  
• vireillettä laadittaminen  
• vireillettä laadittaminen  
• vireillettä laadittaminen

#### Osa-alueiden ja osaväestöjen laadinta

#### Osa-alueiden ja osaväestöjen laadinta

### 4. KAAVALUONNOKSEN VALMISTELU

#### Kaavan tavoitteiden asettaminen

#### Kaavan tavoitteiden asettaminen

#### Selvitysten laadinta ja hankinta

#### Kaavaneuvoston laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

#### Vaihtoehtojen laadinta

### 5. KAAVAEHDOTUKSEN VALMISTELU

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

#### Saadun päätöksen laadinta ja hankinta

### 6. KAAVAN HYVÄKSYMISEN

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

#### Kaavan hyväksyntä

### 7. OIKAISUKEHOTUS JA MUUTOKSENHAKU

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

#### Kaavan korjaus

### 8. KAAVAN VOIMAANTULO

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

#### Kaavan voimaantulo

Kaavan laadinta  
Kaavaprosessin laadinta  
Kaavaprosessin laadinta  
Kaavaprosessin laadinta  
Kaavaprosessin laadinta

Uudelleen laadinta  
Uudelleen laadinta  
Uudelleen laadinta  
Uudelleen laadinta  
Uudelleen laadinta

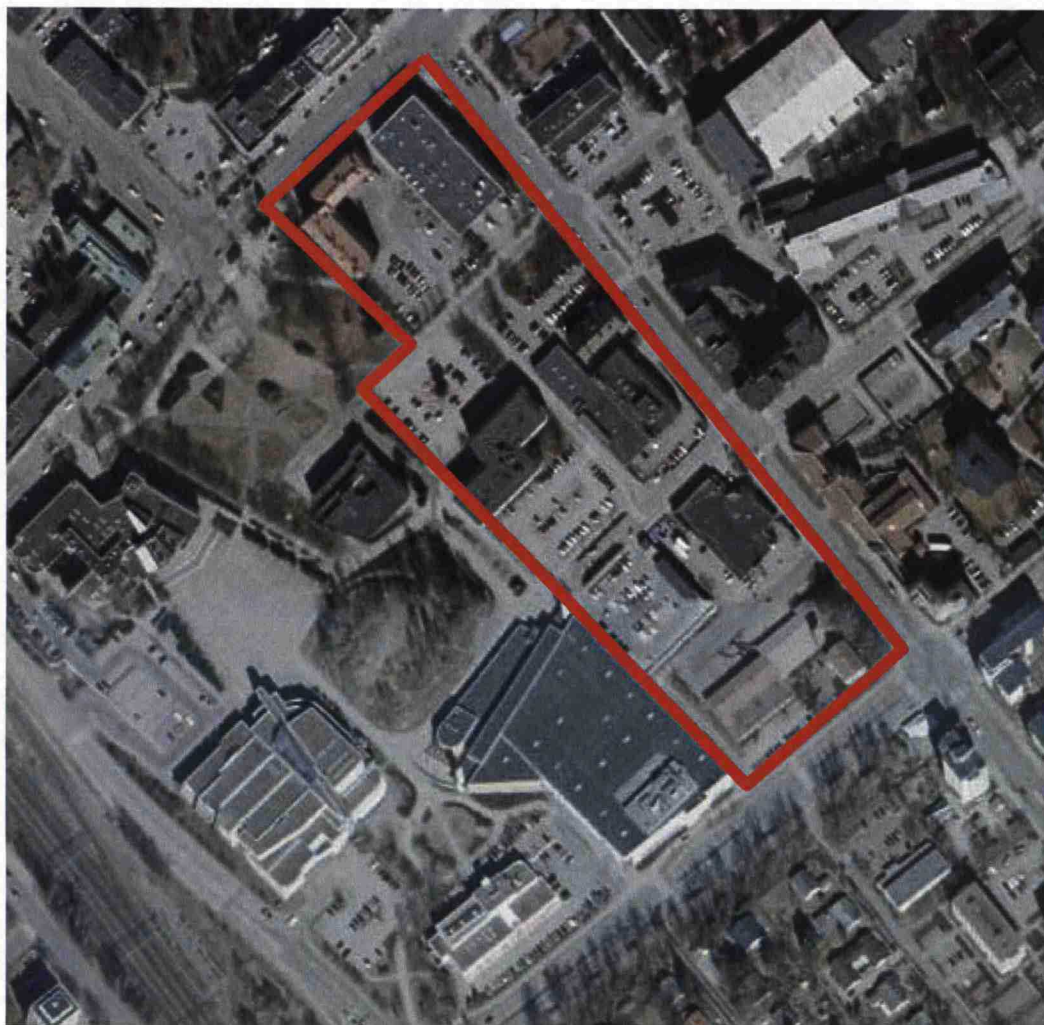
## 2. Liite 2. Kehittämisalueiden rajaus

Mikkeli





Hyvinkää



Tikkurila

